Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2017
www.dirittofederale.admin.ch
La versione elettronica firmata
è quella determinante

17.034

Messaggio concernente l'eliminazione dei contributi all'esportazione per prodotti agricoli trasformati

del 17 maggio 2017

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero la decisione dell'OMC sulla concorrenza all'esportazione e approva le modifiche della Lista LIX-Svizzera-Liechtenstein nel settore delle sovvenzioni all'esportazione.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

17 maggio 2017

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Il 19 dicembre 2015 l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) ha deciso di vietare le sovvenzioni all'esportazione. Il Consiglio federale chiede alle Camere federali di approvare questa decisione ministeriale dell'OMC e di eliminare i contributi all'esportazione per prodotti agricoli trasformati. Per salvaguardare la creazione di valore aggiunto e i posti di lavoro nella produzione alimentare del nostro Paese sono previste misure d'accompagnamento, ossia un supplemento per il latte e i cereali panificabili nonché la semplificazione della procedura d'autorizzazione per il traffico di perfezionamento attivo.

Situazione iniziale

I contributi all'esportazione previsti dalla legge federale sull'importazione e l'esportazione dei prodotti agricoli trasformati («legge sul cioccolato») vengono versati per determinati latticini e cereali di base contenuti in prodotti agricoli trasformati quali il cioccolato, i biscotti, le paste, gli alimenti per bambini e le bevande a base di latte. Questa legge è stata emanata per preservare la competitività dell'industria alimentare svizzera nel contesto di una serie di misure di politica agricola adottate in Svizzera e all'estero. I contributi all'esportazione servono a compensare interamente o in parte il più alto livello dei prezzi agricoli in Svizzera rispetto all'estero, dovuto all'elevata protezione doganale, e a sopperire agli svantaggi competitivi che ne derivano per l'industria alimentare d'esportazione elvetica. Grazie a questi contributi all'esportazione l'industria alimentare può produrre beni concorrenziali a livello internazionale utilizzando materie prime svizzere.

Nel diritto commerciale internazionale i contributi all'esportazione previsti dalla «legge sul cioccolato» sono considerati sovvenzioni all'esportazione. In occasione della 10ª Conferenza ministeriale dell'OMC, svoltasi a Nairobi il 19 dicembre 2015, è stata presa una decisione concernente la concorrenza all'esportazione in ambito agricolo. Questa decisione (di seguito «decisione OMC»), sostenuta dalla Svizzera secondo il mandato del Consiglio federale, contempla tra l'altro il divieto di applicare sovvenzioni all'esportazione. La decisione OMC, entrata in vigore nel momento della sua approvazione, è vincolante per tutti i membri dell'OMC. Per l'eliminazione delle sovvenzioni all'esportazione sui prodotti agricoli trasformati è stato convenuto un termine di transizione di cinque anni, vale a dire fino alla fine del 2020.

Contenuto del progetto

Con il presente messaggio il Consiglio federale sottopone al Parlamento, per approvazione, la decisione OMC sulla concorrenza all'esportazione e le modifiche, rese necessarie da tale decisione, della lista OMC di impegni specifici LIX-Svizzera-Liechtenstein.

Per attuare la decisione OMC è necessario eliminare i contributi all'esportazione previsti dalla «legge sul cioccolato». A tal fine il Consiglio federale sottopone al Parlamento la revisione totale di questa legge. Il disegno di legge federale

sull'importazione di prodotti agricoli trasformati lascia invariate le disposizioni sull'importazione previste dalla «legge sul cioccolato», eliminando invece quelle sull'esportazione.

Per preservare il più possibile la creazione di valore aggiunto nella produzione alimentare, nel contesto delle condizioni quadro vigenti in ambito agricolo, anche dopo l'eliminazione dei contributi all'esportazione, è prevista una serie di misure d'accompagnamento. Queste misure prevedono una nuova modalità di sostegno a favore dei produttori di latte e cereali panificabili, indipendente dall'esportazione e vincolata ai prodotti, nonché la semplificazione della procedura d'autorizzazione per il traffico di perfezionamento attivo di latticini e cereali di base che oggi danno diritto ai contributi.

Le nuove misure di sostegno, vincolate ai prodotti e compatibili con l'OMC, mirano a indennizzare i produttori di latte e cereali panificabili per l'elevata pressione di mercato cui saranno esposti nel rifornire l'industria alimentare dopo l'eliminazione dei contributi all'esportazione. Per poterle realizzare occorre modificare la legge federale sull'agricoltura. Le nuove misure saranno finanziate mediante un trasferimento senza incidenza finanziaria dei fondi che, secondo il preventivo 2017 con piano integrato dei compiti e delle finanze 2018–2020, sono destinati a medio termine ai contributi all'esportazione (67,9 mio. fr. all'anno). I fondi saranno trasferiti nel limite di spesa per l'agricoltura «Produzione e smercio», analogamente a quelli destinati ai supplementi per la caseificazione. A questo scopo il Consiglio federale sottopone al Parlamento una modifica del decreto federale che stanzia mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2018–2021, approvato nella sessione primaverile 2017.

Inoltre, con la semplificazione della procedura d'autorizzazione per il traffico di perfezionamento attivo di latticini e cereali di base, aventi finora diritto ai contributi, l'industria alimentare potrà procurarsi le materie prime necessarie alla fabbricazione di beni d'esportazione in misura sufficiente, in modo pianificabile e a condizioni concorrenziali. Questa misura contribuirà a sopperire al calo di competitività dell'industria d'esportazione causato dall'eliminazione dei contributi all'esportazione. L'adeguamento consiste nel sostituire l'attuale procedura di consultazione, molto dispendiosa e dall'esito difficilmente prevedibile, con una procedura d'informazione. Grazie alla trasparenza garantita dalla procedura d'informazione, i fornitori di materie prime potranno continuare a sottoporre ai richiedenti offerte di latticini e cereali di base svizzeri anche nell'ambito della procedura semplificata. I produttori svizzeri di materie prime potranno così accedere anche in futuro al canale di smercio dei prodotti trasformati, mentre nel contempo l'industria esportatrice potrà contare su quantità sufficienti di materie prime concorrenziali. L'adeguamento della procedura d'autorizzazione richiede una modifica dell'ordinanza sulle dogane (OD). Il Consiglio federale prevede di porla in vigore insieme alla revisione totale della «legge sul cioccolato» e alla modifica della legge sull'agricoltura (LAgr). L'intero pacchetto dovrebbe entrare in vigore il 1° gennaio 2019.

Indice

Compendio **3738**

1 Decisone ministeriale dell'OMC e modifiche della Lista LIX-Svizzera-Liechtenstein **3742**

1.1 Situazione iniziale 3742
1.2 Svolgimento dei negoziati 3742
1.3 Risultato dei negoziati 3744
1.4 Principi della decisione ministeriale dell'OMC 3744
1.5 Apprezzamento 3746
1.6 Versione linguistica della decisione OMC, Lista LIX e pubblicazione 3746

2 Commenti alle singole disposizioni della decisione OMC e alla modifica della Lista LIX **3747**

2.1 Decisione OMC 3747
2.2 Modifica della Lista LIX 3749

3 Misure di attuazione **3749**

3.1 Regime d'esportazione vigente 3749
3.2 Tratti principali del nuovo regime 3751
3.3 Elementi del nuovo regime 3754
3.3.1 Eliminazione dei contributi all'esportazione e focalizzazione sull'importazione (legge federale sull'importazione di prodotti agricoli trasformati) 3754
3.3.2 Misure di sostegno vincolate ai prodotti per il latte e i cereali panificabili e finanziamento (modifica della legge sull'agricoltura e del decreto federale che stanzia mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2018-2021) 3755
3.3.3 Semplificazione della procedura d'autorizzazione per il traffico di perfezionamento attivo (modifica dell'ordinanza sulle dogane) 3758
3.4 Motivazione e valutazione della nuova normativa proposta 3759
3.4.1 Motivazione generale e valutazione 3759
3.4.2 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo 3761
3.5 Commento ai singoli articoli del decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero la decisone ministeriale dell'OMC 3762
3.5.1 Decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero la decisone ministeriale dell'OMC 3762
3.5.2 Allegato 1: Legge federale sull'importazione di prodotti agricoli trasformati 3762
3.5.3 Allegato 2: Modifica della legge sull'agricoltura 3763
3.6 Decreto federale che modifica il decreto federale che stanzia mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2018–2021 3764

4 Ripercussioni **3764**
4.1 Ripercussioni per la Confederazione 3764
4.1.1 Ripercussioni finanziarie 3764
4.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale 3766
4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna 3766
4.3 Ripercussioni per l'economia 3767
4.4 Ripercussioni per la società 3767
4.5 Ripercussioni sull'ambiente 3767
4.6 Ripercussioni sulla politica estera 3768

5 Programma di legislatura e strategie del Consiglio federale **3768**
5.1 Rapporto con il programma di legislatura 3768
5.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale 3768

6 Aspetti giuridici **3769**
6.1 Costituzionalità 3769
6.2 Forma dell'atto 3770
6.3 Validità per il Principato del Liechtenstein 3770
6.4 Aspetti giuridici della normativa di attuazione 3771
6.4.1 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera 3771
6.4.2 Subordinazione al freno alle spese 3773
6.4.3 Conformità alla legge sui sussidi 3774
6.4.4 Delega di competenze legislative 3774
6.4.5 Protezione dei dati 3775

Decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero la decisione ministeriale dell'OMC sulla concorrenza all'esportazione e approva le modifiche della Lista LIX-Svizzera-Liechtenstein nel settore delle sovvenzioni all'esportazione *(Disegno)* **3777**

Decreto federale che modifica il decreto federale che stanzia mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2018–2021 *(Disegno)* **3783**

Decisione ministeriale dell'OMC sulla concorrenza all'esportazione **3785**

Modifica della Lista LIX-Svizzera-Liechtenstein **3795**

Messaggio

1 Decisone ministeriale dell'OMC e modifiche della Lista LIX-Svizzera-Liechtenstein

1.1 Situazione iniziale

In occasione della 10ª Conferenza ministeriale dell'OMC, tenutasi in dicembre 2015 a Nairobi, è stata approvata la decisione ministeriale del 19 dicembre 2015[1] sulla concorrenza all'esportazione in ambito agricolo (di seguito «decisione OMC»). La Svizzera l'ha sostenuta in virtù del mandato approvato dal nostro Collegio previa consultazione dei Cantoni e delle commissioni competenti delle Camere federali. Sotto il profilo del diritto internazionale la decisione OMC, entrata in vigore alla data della sua approvazione, è vincolante per tutti i membri dell'OMC.

L'obiettivo della decisione OMC è limitare l'influsso degli Stati sulle esportazioni nel settore dell'agricoltura e ridurre così le distorsioni nocive della concorrenza sui mercati mondiali. Le sovvenzioni all'esportazione in ambito agricolo sono quindi state vietate. Per evitare che il divieto venga aggirato, la decisione OMC delimita le sovvenzioni statali relative al finanziamento delle esportazioni (p. es. crediti all'esportazione o assicurazioni d'esportazione), alle imprese commerciali di Stato esportatrici e agli aiuti alimentari internazionali.

Con il presente messaggio sottoponiamo al Parlamento, per approvazione, la decisione OMC. Questa decisione prescrive ai membri dell'OMC di stralciare dai propri elenchi di impegni specifici tutti i diritti a sovvenzioni all'esportazione ancora esistenti. La Svizzera deve quindi modificare di conseguenza il suo elenco di impegni specifici LIX-Svizzera-Liechtenstein[2] (di seguito «Lista LIX») e notificare tale modifica all'OMC. La Lista LIX è stata aggiunta al Protocollo di Marrakech[3] allegato all'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio 1994[4] («GATT 1994»; allegato 1A.1 dell'Accordo del 15 aprile 1994[5] che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio). Oltre alla decisione OMC, con il presente messaggio sottoponiamo al Parlamento, per approvazione, anche la Lista LIX modificata.

1.2 Svolgimento dei negoziati

Le sovvenzioni all'esportazione per i prodotti industriali sono già vietate dal 1958 in virtù dell'Accordo generale del 30 ottobre 1947[6] sulle tariffe doganali e il commercio (GATT). Per i prodotti agricoli, invece, sono ancora consentite. Con l'istituzione dell'OMC, nel 1994, le disposizioni sulle sovvenzioni all'esportazione contenute

1 FF **2017** ...
2 «LIX» (cifra romana 59) corrisponde al numero dell'elenco di impegni specifici Svizzera-Liechtenstein presso l'OMC
3 RS **0.632.20**, allegato 1A.2
4 RS **0.632.20**, allegato 1A.1
5 RS **0.632.20**
6 RS **0.632.21**

nell'Accordo sulle sovvenzioni e sulle misure compensative[7] sono state specificate meglio. Nell'Accordo sull'agricoltura[8] dell'OMC sono stati concordati per ogni Paese membro dell'OMC limiti d'impegno e tappe per l'eliminazione delle sovvenzioni all'esportazione. Quest'ultimo accordo proibisce inoltre che il divieto sia eluso e specifica a questo proposito i criteri che gli aiuti alimentari internazionali devono soddisfare. Le nuove regole per gli strumenti di finanziamento delle esportazioni (tra cui i crediti all'esportazione) sono state concepite come mandato all'attenzione dei Paesi membri in vista di futuri negoziati.

Nell'ambito del Ciclo negoziale di Doha dell'OMC, in corso dal 2001, era stata presa una decisione politica preliminare durante la Conferenza ministeriale di Hong Kong tenutasi nel 2005, e cioè di eliminare tutti i tipi di sovvenzioni all'esportazione entro il 2013. Finora, tuttavia, i negoziati del Ciclo di Doha non sono stati interamente conclusi. Durante la Conferenza ministeriale del 2011 a Ginevra è però stato fissato l'obiettivo di conseguire una serie di risultati parziali nell'ambito del Ciclo di Doha.

In occasione della 9ª Conferenza ministeriale, svoltasi a Bali nel 2013, i Paesi membri dell'OMC hanno ribadito l'importanza della concorrenza all'esportazione relativamente ai prodotti agricoli e hanno convenuto, pertanto, di usare la massima moderazione nell'accordare sovvenzioni all'esportazione fino a quando sarebbe stata presa una decisione formale che le vietasse.

Negli ultimi anni molti Paesi hanno ridotto o eliminato completamente le loro sovvenzioni all'esportazione di prodotti agricoli. Questo processo è stato agevolato, tra le altre cose, dal forte aumento dei prezzi dei prodotti agricoli sui mercati mondiali, intervenuto attorno al 2007 e proseguito per alcuni anni. Nel 2009 la Svizzera ha eliminato le sovvenzioni all'esportazione per i prodotti agricoli di base (tra cui la frutta e il formaggio). L'UE, dal canto suo, rinuncia completamente ad applicare sovvenzioni all'esportazione dal 2013, cambiando parte e schierandosi con i membri dell'OMC che ne chiedono l'eliminazione definitiva. Insieme al Brasile l'UE ha presentato, alla vigilia della Conferenza ministeriale di Nairobi dell'OMC del 2015, un progetto di decisione di ampia portata concernente la concorrenza all'esportazione. Unici tra i Paesi sviluppati, la Svizzera, il Canada e la Norvegia hanno continuato a mantenere una posizione difensiva al riguardo. Tutti e tre i Paesi hanno chiesto che fossero introdotti periodi transitori adeguati e, insieme ad altri membri dell'OMC, che il risultato dei negoziati comprendesse in modo equilibrato tutti i temi della concorrenza all'esportazione.

Durante i negoziati preliminari e nel corso della Conferenza di Nairobi i punti controversi erano i periodi previsti per l'eliminazione, le disposizioni speciali per i Paesi in via di sviluppo e le nuove prescrizioni in materia di finanziamento all'esportazione, imprese commerciali di Stato e aiuti umanitari internazionali. Per quanto concerne gli ultimi tre temi, soprattutto gli Stati Uniti e la Cina si sono detti contrari all'introduzione di nuove regole.

7 RS **0.632.20**, allegato 1A.13
8 RS **0.632.20**, allegato 1A.3

1.3 Risultato dei negoziati

La decisione OMC sulla concorrenza all'esportazione è uno dei risultati conseguiti durante la conferenza di Nairobi. Gli altri sono una serie di decisioni multilaterali nonché la dichiarazione ministeriale plurilaterale sull'ampliamento del commercio dei prodotti delle tecnologie dell'informazione (ATI II). L'11 gennaio 2017 abbiamo sottoposto alle Camere federali il messaggio che approva la dichiarazione ministeriale sull'ampliamento del commercio dei prodotti delle tecnologie dell'informazione (ATI II) e le modifiche della Lista LIX-Svizzera-Liechtenstein nel settore dei prodotti delle tecnologie dell'informazione[9], insieme al rapporto sulla politica economica esterna 2016[10]. Nella sessione primaverile 2017 il Parlamento ha approvato la decisione ministeriale[11].

Due delle rimanenti decisioni multilaterali concernono, rispettivamente, i futuri lavori riguardanti lo stoccaggio pubblico ai fini della sicurezza alimentare e il meccanismo di protezione particolare per i prodotti agricoli. In un'altra decisione le regole che disciplinano il commercio del cotone vengono migliorate nell'interesse dei Paesi in via di sviluppo. Due decisioni a favore dei Paesi meno avanzati (Least Developed Countries, LDC) concernono le regole d'origine non preferenziali e l'accesso al mercato per i servizi. Le rimanenti decisioni riguardano i programmi di lavoro nei settori delle economie di piccola taglia, della protezione della proprietà intellettuale e del commercio elettronico.

1.4 Principi della decisione ministeriale dell'OMC

La decisione OMC sulla concorrenza all'esportazione contiene disposizioni sulle sovvenzioni e i finanziamenti all'esportazione, sulle imprese commerciali di Stato esportatrici e sugli aiuti alimentari internazionali. I Paesi sviluppati si sono impegnati a eliminare subito ogni sovvenzione all'esportazione e a cancellare dai loro elenchi di impegni specifici i rimanenti diritti di sovvenzionare determinate esportazioni. Per i prodotti trasformati, i prodotti del latte e la carne suina, la decisione OMC prevede un periodo transitorio fino alla fine del 2020, purché si tratti di sovvenzioni già esistenti e notificate. Sono fatte salve le sovvenzioni per esportazioni nei Paesi LDC. Il nostro Consiglio le ha eliminate dalla legislazione nazionale attraverso la modifica dell'11 marzo 2016[12] dell'ordinanza del 23 novembre 2011[13] sui contributi all'esportazione.

I Paesi in via di sviluppo hanno tempo fino alla fine del 2018 per eliminare le loro sovvenzioni all'esportazione, a meno che non si tratti di sovvenzioni già esistenti e notificate, nel qual caso il periodo transitorio si estende fino alla fine del 2022. Inoltre, la deroga contenuta nell'Accordo sull'agricoltura dell'OMC (art. 9.4), che permette ai Paesi in via di sviluppo di sovvenzionare le spese di marketing e traspor-

9 FF **2017** 917
10 FF **2017** 693
11 FF **2017** 2169
12 RU **2016 955**
13 RS **632.111.723**

to relative all'esportazione di prodotti agricoli, viene limitata alla fine del 2023. Per i Paesi LDC e i Paesi in via di sviluppo che importano derrate alimentari questo periodo si estende fino al 2030.

Le nuove norme enunciate nella decisione OMC in materia di finanziamento delle esportazioni, imprese commerciali di Stato esportatrici e aiuti alimentari internazionali puntano a ridurre al minimo le possibilità di eludere il divieto di sovvenzionare le esportazioni. Per i programmi statali di finanziamento delle esportazioni il termine di rimborso massimo dei crediti all'esportazione è stato limitato a 18 mesi. Inoltre, i programmi di garanzia e di assicurazione del credito all'esportazione devono essere autofinanziati. Per quanto concerne le imprese commerciali di Stato esportatrici, la decisione OMC impone ai Paesi membri di provvedere affinché queste imprese non siano un mezzo per eludere le disposizioni sulle sovvenzioni all'esportazione e sugli altri ambiti della concorrenza all'esportazione. I Paesi membri si impegnano anche a ridurre il più possibile le distorsioni della concorrenza causate da imprese statali monopoliste. Infine, per gli aiuti alimentari internazionali vengono sanciti nuovi principi volti, da una parte, a garantire l'approvvigionamento alimentare in situazioni d'emergenza e, dall'altra, a evitare per quanto possibile il pericolo di sovvenzioni all'esportazione latenti. Gli aiuti alimentari internazionali devono inoltre rispondere a una necessità, essere forniti esclusivamente sotto forma di donazioni e non essere legati a esportazioni commerciali di altri beni o servizi. Gli aiuti alimentari non devono neppure essere connessi agli obiettivi di sviluppo dei mercati dei membri donatori e non possono essere riesportati dal Paese che li riceve.

Le disposizioni della decisione OMC sul finanziamento delle esportazioni, sulle imprese commerciali di Stato esportatrici e sugli aiuti alimentari internazionali non richiedono un adeguamento della legislazione nazionale, dato che la politica attualmente perseguita dall'Assicurazione svizzera contro i rischi delle esportazioni (ASRE) e dall'aiuto alimentare svizzero nel contesto degli aiuti umanitari soddisfano già oggi i requisiti della decisione OMC. Nel nostro Paese, inoltre, non esistono imprese commerciali di Stato esportatrici.

La decisione OMC stabilisce infine che il Comitato dell'OMC per l'agricoltura vigili sull'attuazione delle disposizioni e che le riesamini ogni tre anni nell'ottica di rafforzarle.

Secondo l'articolo 3 capoverso 1 lettera c della legge del 18 marzo 2005[14] sulla consultazione (LCo) occorrerebbe, in via di principio, avviare una procedura di consultazione in merito alla decisione OMC. Tuttavia, dato che le posizioni delle cerchie interessate sono note, una tale procedura non porterebbe a nuovi risultati. Le commissioni parlamentari competenti e i Cantoni, inoltre, hanno approvato il mandato negoziale. I partiti politici sono stati consultati indirettamente, tramite le commissioni parlamentari (Commissioni della politica estera, Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale). Per questi motivi si è rinunciato a svolgere la procedura in questione (cfr. art. 3*a* cpv. 1 lett. b LCo). I risultati della consultazione concernente le misure di attuazione sono invece presentati al numero 3.4.1.

14 RS **172.061**

1.5 Apprezzamento

Gli esiti della conferenza di Nairobi rafforzano il sistema commerciale multilaterale e confermano la capacità dell'OMC di condurre a buon fine negoziati di questo tipo. Questi esiti scaturiscono dal processo, avviato nel 2011, inteso a concludere una serie di capitoli del programma del Ciclo di Doha. La decisione OMC sull'eliminazione delle sovvenzioni all'esportazione in ambito agricolo è un passo fondamentale nell'ambito del processo di riforma previsto dall'Accordo sull'agricoltura dell'OMC (art. 20). La decisione OMC è particolarmente importante per gli agricoltori dei Paesi in via di sviluppo, la cui competitività è fortemente pregiudicata dalle sovvenzioni all'esportazione accordate da altri Paesi.

Essendo uno dei pochi Paesi sviluppati che ancora versano sovvenzioni all'esportazione, la Svizzera in questi negoziati era particolarmente esposta. Per l'eliminazione delle sovvenzioni svizzere la decisione OMC prevede comunque un termine transitorio di cinque anni, sufficiente per recepire le necessarie modifiche nella legislazione nazionale e permettere all'agricoltura e all'industria alimentare di adeguarsi.

Durante i negoziati la Svizzera si è adoperata affinché le altre misure di sostegno all'esportazione (finanziamento dell'esportazione, imprese commerciali di Stato esportatrici e aiuti alimentari internazionali) siano rette da disposizioni equivalenti. Anche in questi campi i risultati della conferenza di Nairobi costituiscono un passo in avanti.

1.6 Versione linguistica della decisione OMC, Lista LIX e pubblicazione

Le lingue ufficiali dell'OMC sono l'inglese, lo spagnolo e il francese. La decisione OMC del 19 dicembre 2015 è stata negoziata in inglese e poi tradotta in francese e spagnolo dai servizi linguistici dell'OMC. Queste tre versioni linguistiche fanno parimenti fede.

Conformemente all'articolo 2 lettera g della legge del 18 giugno 2004[15] sulle pubblicazioni ufficiali (LPubb) e all'ordinanza del 7 ottobre 2015[16] sulle pubblicazioni ufficiali, il testo della decisione OMC sarà pubblicato nella Raccolta ufficiale (RU) nelle tre lingue ufficiali della Svizzera. Poiché di natura tecnica e rivolta solo a specialisti, invece, la modifica della Lista LIX Svizzera-Liechtenstein sarà pubblicata nella RU soltanto mediante rimando (art. 5 cpv. 1 lett. b LPubb). Questa modifica, inoltre, sarà pubblicata soltanto nella versione francese (art. 14 cpv. 2 lett. b LPubb) dato che presso l'OMC questi testi sono disponibili unicamente nella lingua originale, quindi in francese nel caso della Svizzera.

15 RS **170.512**
16 RS **170.512.1**

2 Commenti alle singole disposizioni della decisione OMC e alla modifica della Lista LIX

2.1 Decisione OMC

Considerazioni generali (n. 1–5)

La decisione OMC sulla concorrenza all'esportazione è entrata in vigore il 19 dicembre 2015, al momento della sua approvazione. I numeri 2 e 3 stabiliscono che gli obblighi esistenti derivanti dall'Accordo sull'agricoltura dell'OMC e dalla decisione ministeriale di Marrakech non vengono in alcun modo ridotti dalla presente decisione OMC. Il Comitato per l'agricoltura è inoltre incaricato di sorvegliarne l'attuazione (n. 4). Oltre agli obblighi di notifica già esistenti, vanno considerate anche le disposizioni complementari contenute nell'allegato della decisione OMC. Il Comitato per l'agricoltura deve inoltre riesaminare e se necessario rafforzare ogni tre anni le disposizioni della decisione OMC al fine di evitare qualsiasi elusione degli impegni assunti (n. 5).

Sovvenzioni all'esportazione (n. 6–11)

I Paesi sviluppati membri dell'OMC si impegnano a cancellare dai loro elenchi di impegni specifici i diritti al versamento di sovvenzioni all'esportazione ancora vigenti (n. 6). Ciò significa che tutte le sovvenzioni all'esportazione sottostanno in modo vincolante al divieto sancito dall'articolo 8 dell'Accordo sull'agricoltura dell'OMC. In due note a piè di pagina vengono definiti i periodi transitori. La nota 3 consente all'UE di effettuare esportazioni di zucchero ancora fino alla fine di settembre 2017. Queste esportazioni non sono propriamente finanziate con fondi europei, ma secondo le sentenze degli organi di composizione delle controversie dell'OMC sono *de facto* delle sovvenzioni, visto l'attuale disciplinamento delle quote di mercato dell'UE. La nota 4 accorda un periodo transitorio fino alla fine del 2020 per l'eliminazione delle rimanenti sovvenzioni all'esportazione di prodotti trasformati, latticini e carne di maiale. Le condizioni sono che a partire dal 1° gennaio 2016 non vengano più versate sovvenzioni per l'esportazione in Paesi LDC e che le sovvenzioni all'esportazione siano state comunicate dal Paese membro in una delle sue tre ultime notifiche all'attenzione dell'OMC. Quest'ultima condizione è intesa a evitare che durante il periodo transitorio vengano introdotte nuove sovvenzioni. Per quanto riguarda i livelli d'impegno in materia di quantità, nella fase di transizione fanno stato come limite superiore le quantità medie esportate negli anni 2003–2005. Per i prodotti trasformati, gli elenchi di impegni specifici non fissano quantitativi massimi. Infine, non possono essere concesse sovvenzioni all'esportazione di nuovi prodotti o verso nuovi mercati.

Il numero 7 dispone che i Paesi in via di sviluppo eliminino le loro sovvenzioni all'esportazione entro la fine del 2018. Secondo la nota a piè di pagina 5, tuttavia, questo periodo può estendersi fino alla fine del 2022 se per i prodotti interessati sono state comunicate sovvenzioni all'esportazione in una delle tre ultime notifiche all'OMC.

Il numero 8 limita alla fine del 2023 la disposizione derogatoria dell'articolo 9.4 dell'Accordo sull'agricoltura dell'OMC secondo cui i Paesi in via di sviluppo pos-

sono versare sovvenzioni all'esportazione illimitate a copertura delle relative spese di trasporto e marketing. Per i Paesi LDC e i Paesi in via di sviluppo importatori netti di derrate alimentari questo periodo si estende fino alla fine del 2030.

Il numero 9 consiste in una clausola generale che riguarda tutte le sovvenzioni all'esportazione e che mira a prevenire ogni tentativo di elusione degli impegni contatti.

Al numero 10, invece, i membri dell'OMC dichiarano il loro impegno politico a non aumentare durante il periodo transitorio le sovvenzioni all'esportazione per singolo prodotto oltre il livello medio degli ultimi cinque anni. I membri si impegnano inoltre a considerare le ripercussioni che le proprie sovvenzioni all'esportazione hanno sugli altri membri e a ridurre per quanto possibile le distorsioni commerciali (n. 11). I membri che versano sovvenzioni all'esportazione sono tenuti a consultarsi, se così richiesto, con ogni altro membro.

Per il settore del cotone la decisione OMC definisce al numero 12 periodi di attuazione più brevi di quelli stabiliti ai numeri 6 e 7.

Crediti all'esportazione, garanzie del credito all'esportazione o programmi di assicurazione (n. 13–17)

Al numero 15 lettera a i membri si impegnano a limitare al massimo a 18 mesi i periodi di rimborso per tutti gli strumenti statali di finanziamento delle esportazioni contemplati dalla presente decisione OMC. Secondo la lettera b, questi programmi devono essere autofinanziati attraverso premi basati sul rischio, ad eccezione degli aiuti di finanziamento diretti.

Per consentire l'adempimento di questi impegni, il numero 16 accorda periodi transitori ai Paesi in via di sviluppo.

Imprese commerciali di Stato esportatrici di prodotti agricoli (n. 18–21)

Al numero 20 i membri si impegnano a garantire che le loro imprese commerciali di Stato non operino in modo da eludere il divieto di sovvenzionare le esportazioni e le altre disposizioni della decisione OMC.

Al numero 21 i membri manifestano la loro volontà di impedire le distorsioni del mercato provocate da imprese commerciali di Stato con poteri monopolistici.

Aiuti alimentari internazionali (n. 22–32)

Il numero 22 esplicita i due obiettivi sovraordinati relativi agli aiuti umanitari internazionali: occorre, da un lato, evitare che tali aiuti alterino i mercati e spiazzino le offerte alimentari locali di carattere commerciale e, dall'altro, garantire che le nuove regole non compromettano involontariamente un'offerta adeguata di aiuti alimentari in situazioni di emergenza.

Al numero 23 i membri si impegnano a garantire che gli aiuti alimentari internazionali rispondano a una necessità, siano forniti esclusivamente sotto forma di donazioni e non siano vincolati a esportazioni commerciali di altri beni o servizi. Gli aiuti

alimentari, infine, non devono essere legati agli obiettivi di sviluppo dei mercati dei membri donatori e non possono essere riesportati dal Paese che li riceve.

Al numero 24 i membri si impegnano a non fornire aiuti alimentari in natura in situazioni in cui questi aiuti avrebbero ripercussioni negative sull'offerta locale di prodotti uguali o equivalenti e a non compromettere i mercati commerciali esistenti e ben funzionanti.

Il numero 27 limita le possibilità di monetizzare gli aiuti alimentari internazionali, vale a dire di vendere le derrate alimentari ricevute in dono. I ricavi vengono solitamente impiegati per finanziare programmi di sviluppo. Questa forma di aiuti alimentari è ammessa solo in situazioni di necessità comprovata e previa analisi di mercato.

Il numero 28 stabilisce che ai fini della monetizzazione devono essere ammessi organismi terzi indipendenti che garantiscano la libera concorrenza.

Secondo il numero 29, nel ricorrere a questi organismi terzi i membri garantiscono che gli eventuali effetti distorsivi sui mercati locali siano ridotti il più possibile.

Il numero 30 stabilisce, infine, che nell'impiegare le diverse forme di aiuti alimentari internazionali i membri usino la massima flessibilità per rispondere all'effettivo bisogno. I membri si sforzano inoltre di fornire maggiori aiuti svincolati sotto forma di contanti.

2.2 Modifica della Lista LIX

Per eliminare, secondo il numero 6 della decisione OMC, i rimanenti diritti di concedere sovvenzioni all'esportazione, la parte IV sezione II della Lista LIX sarà integrata per ogni prodotto da un'ulteriore riga con l'indicazione che il limite d'impegno verrà ridotto a zero con effetto retroattivo a partire dal 19 dicembre 2015. Per i prodotti trasformati questa riduzione del limite d'impegno sarà effettuata a partire dal 1° gennaio 2021, conformemente alla nota a piè di pagina 4 della decisione OMC.

3 Misure di attuazione

3.1 Regime d'esportazione vigente

La legge federale del 13 dicembre 1974[17] sull'importazione e l'esportazione dei prodotti agricoli trasformati («legge sul cioccolato») è stata emanata per preservare la competitività dell'industria alimentare svizzera nel contesto di una serie di misure di politica agricola adottate in Svizzera e all'estero. Per quanto riguarda le esportazioni, la legge prevede la concessione di contributi per determinati prodotti agricoli trasformati. Questi contributi all'esportazione vengono versati per determinati latticini e cerali di base contenuti in prodotti trasformati quali il cioccolato, i biscotti, le paste, gli alimenti per bambini e le bevande a base di latte. Nell'ambito dei mezzi

17 RS **632.111.72**

stanziati, gli importi vengono calcolati in base alla differenza tra i prezzi delle materie prime sui mercati svizzeri, da un lato, e mondiali o europei, dall'altro. Nel 2016 ne hanno beneficiato circa 80 imprese.

Oltre ai contributi all'esportazione, la «legge sul cioccolato» contempla anche, per l'importazione, determinate misure di compensazione dei prezzi per prodotti agricoli trasformati. Il loro obiettivo è evitare che sul mercato interno l'industria alimentare svizzera risulti penalizzata a causa dei prezzi delle materie prime. È questo lo scopo dei dazi, il cui importo viene calcolato in base alle differenze di prezzo, sui mercati svizzeri da un lato e mondiali o europei dall'altro, delle materie prime agricole contenute nei prodotti trasformati.

Negli anni 2013–2014 il Parlamento ha stanziato come contributi all'esportazione 70 milioni di franchi all'anno. Nel 2015 questi fondi erano di 95,6 milioni e nei due anni successivi di 94,6 milioni di franchi. Secondo il preventivo 2017 con piano integrato dei compiti e delle finanze (PICF) 2018–2020, approvato dal nostro Consiglio il 24 agosto 2016[18], i contributi all'esportazione previsti ammontano a 67,9 milioni di franchi all'anno. Con il decreto federale II del 15 dicembre 2016[19] concernente il piano finanziario per gli anni 2018–2020, il Parlamento ha incaricato il nostro Consiglio di aumentare questi fondi, portandoli a 94,6 milioni di franchi. Intendiamo versare questo importo annuo fino alla fine dell'attuale regime d'esportazione.

I contributi all'esportazione servono a compensare totalmente o in parte gli svantaggi competitivi che l'industria alimentare svizzera d'esportazione subisce nel procurarsi le materie prime necessarie. Questi svantaggi sono dovuti ai prezzi dei prodotti agricoli, più elevati in Svizzera che all'estero, risultanti a loro volta dalla protezione doganale e dai livelli di costo generalmente più alti nel nostro Paese. Grazie ai contributi all'esportazione, l'industria alimentare può produrre beni concorrenziali sul piano internazionale a partire da materie prime svizzere. Nel 2015 i contributi all'esportazione hanno compensato – entro i limiti dei fondi stanziati – circa il 67 per cento delle differenze di prezzo delle materie prime che danno diritto ai contributi. Per la farina di frumento i prezzi svizzeri erano di 2,3 volte e per i latticini (latte scremato in polvere, latte intero in polvere e burro) di 2,6 volte superiori a quelli praticati sui mercati internazionali.

Negli anni 2010–2015 il valore di produzione dell'industria alimentare svizzera si è aggirato in media attorno ai 38 miliardi di franchi all'anno, a fronte di una creazione di valore aggiunto annua di circa 12 miliardi di franchi[20]. Le esportazioni di prodotti agricoli trasformati si sono attestate nel 2015 a 6,7 miliardi di franchi, di cui 2,6 miliardi risultanti dalla vendita di prodotti sovvenzionati all'esportazione. I contributi all'esportazione dell'ordine di 95,6 milioni di franchi hanno pertanto costituito il 3,7 per cento del valore all'esportazione dei prodotti interessati.

18 Il preventivo 2017 con PICF 2018–2020 può essere consultato all'indirizzo: www.efv.admin.ch > Rapporti finanziari > Preventivo con piano integrato dei compiti e delle finanze.
19 FF **2017** 1041
20 Fonte: Ufficio federale di statistica (UST)

Alla luce dei margini di guadagno in parte esigui e a seconda del segmento, i contributi all'esportazione svolgono molto probabilmente un ruolo essenziale ai fini della capacità d'esportazione dei relativi prodotti. Dato che il mercato interno è relativamente piccolo, le esportazioni consentono alle imprese del primo e secondo livello di trasformazione di realizzare rendimenti di scala, che sono a loro volta una premessa importante per la produzione interna e per realizzare un'offerta competitiva in Svizzera e all'estero.

Pur non essendo uno strumento di politica agricola vero e proprio, ma piuttosto una misura d'accompagnamento, i contributi all'esportazione esplicano per l'agricoltura svizzera un effetto stabilizzante sui volumi di smercio e sui prezzi dei prodotti agricoli di base sovvenzionabili.

Per quanto riguarda i prodotti di base, nel 2015 l'11 per cento della farina da frumento prodotta in Svizzera è stata esportata sotto forma di prodotti trasformati aventi diritto ai contributi all'esportazione. Per il latte questa quota era del 6 per cento. Benché possa sembrare bassa, nel caso dei latticini l'esportazione sotto forma di prodotti trasformati sovvenzionabili ha un importante effetto distensivo sul mercato. Questo è dovuto al grado di autosufficienza di oltre il 100 per cento e alla problematica dell'eccedenza che ne risulta.

Le imprese affiliate alle associazioni di categoria dei settori del primo e secondo livello di trasformazione, principali beneficiarie dei contributi all'esportazione (Federazione mugnai svizzeri, DSM; *Schweizerischer Verband der Backwaren- und Zuckerwaren-Industrie*, BISCOSUISSE; *Swiss Association of Nutrition Industries,* SANI; Associazione Glacesuisse, Federazione dei fabbricanti svizzeri di cioccolato CHOCOSUISSE; Associazione dell'industria lattiera svizzera, VMI) danno lavoro a circa 13 000 persone[21]. In assenza di rilevamenti statistici pertinenti, non si può dire quanti di questi posti di lavoro dipendano direttamente o indirettamente dai contributi all'esportazione.

3.2 Tratti principali del nuovo regime

Per attuare la decisione OMC la Svizzera deve rinunciare ai contributi all'esportazione. Senza misure compensative e a condizioni quadro altrimenti invariate ridurrebbe sensibilmente la competitività dei prodotti trasformati svizzeri sui mercati di sbocco mondiali (cfr. n. 3.1). L'industria alimentare d'esportazione ne risentirebbe immediatamente e dovrebbe probabilmente ridurre o trasferire all'estero le sue capacità produttive. I più colpiti sarebbero il primo livello di trasformazione (mulini per cereali, fabbriche di latte in polvere, ecc.) e l'agricoltura (produttori di materie prime), dato che la domanda di latticini e cereali di base calerebbe.

In risposta all'eliminazione dei contributi all'esportazione, proponiamo una serie di misure d'accompagnamento volte a preservare per quanto possibile la creazione di valore aggiunto nella produzione alimentare, nel contesto delle condizioni quadro vigenti in ambito agricolo. Queste misure prevedono un sostegno a favore dei pro-

21 Fonte: Federazione delle industrie alimentari svizzere (FRC)

duttori di latte e cereali panificabili, realizzabile attraverso una modifica della legge del 29 aprile 1998[22] sull'agricoltura (LAgr), e una semplificazione della procedura d'autorizzazione per il traffico di perfezionamento attivo di latticini e cereali di base, realizzabile attraverso una modifica dell'ordinanza del 1° novembre 2006[23] sulle dogane (OD).

Queste nuove misure di sostegno, vincolate ai prodotti e compatibili con l'OMC, mirano a indennizzare i produttori di latte e cereali panificabili per l'elevata pressione di mercato (impatto su prezzi e volumi) cui saranno esposti in futuro nel rifornire l'industria alimentare. Saranno finanziate attraverso un trasferimento nel bilancio agricolo dei fondi finora riservati ai contributi all'esportazione.

Il trasferimento di fondi sarà di 67,9 milioni di franchi all'anno, somma che corrisponde ai mezzi previsti dal nostro Consiglio nel preventivo 2017 con piano integrato dei compiti e delle finanze 2018–2020 del 24 agosto 2016 per i contributi all'esportazione. Siamo disposti a portare il budget della «legge sul cioccolato» a 94,6 milioni, come chiesto dal Parlamento, fino all'eliminazione dei contributi all'esportazione e a compensare in altro modo i maggiori oneri finanziari a carico del bilancio pubblico che ne risultano. Riteniamo che le nuove misure di sostegno debbano orientarsi ai fondi previsti inizialmente per la «legge sul cioccolato», ossia senza l'aumento effettuato negli anni 2015–2017 in risposta alla problematica del franco forte. La ripartizione tra latticini e cereali dovrà corrispondere al rapporto tra i contributi all'esportazione concessi per ciascuna categoria negli anni 2013–2015.

I fondi per il sostegno vincolato ai prodotti saranno iscritti nel limite di spesa per l'agricoltura «Produzione e smercio», analogamente a quelli destinati ai supplementi per la caseificazione. A questo scopo proponiamo al Parlamento di modificare il decreto federale del 7 marzo 2017[24] che stanzia mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2018–2021.

Grazie alla semplificazione della procedura d'autorizzazione per il traffico di perfezionamento attivo, l'industria alimentare potrà procurarsi le materie prime necessarie in misura sufficiente, in modo pianificabile e a condizioni concorrenziali. Questa misura contribuirà a bilanciare il calo di competitività dell'industria d'esportazione dovuto all'abolizione dei contributi all'esportazione. La procedura di consultazione di cui all'articolo 165 capoverso 4 OD richiede ulteriori accertamenti e consultazioni nel caso in cui, prima della decisione da parte della Confederazione, le posizioni degli operatori di mercato dovessero divergere. Poiché la procedura è molto dispendiosa e dall'esito difficilmente prevedibile, proponiamo di sostituirla con una procedura trasparente che informa le organizzazioni interessate sulle domande d'autorizzazione ricevute. L'autorizzazione sarà rilasciata soltanto dopo un periodo prestabilito che decorre dal momento in cui le organizzazioni interessate sono state informate. Di conseguenza i fornitori di materie prime potranno sottoporre ai richiedenti offerte di latticini e cereali di base anche nell'ambito della procedura semplificata. In presenza di offerte di materie prime svizzere corrispondenti, il richiedente può ritirare la sua domanda. In questo modo i produttori svizzeri di materie prime

22 RS **910.1**
23 RS **631.01**
24 FF **2017** 3007

potranno accedere anche in futuro al canale di smercio dei prodotti trasformati senza lacune informative. Nel contempo, l'industria esportatrice potrà contare su quantità sufficienti di materie prime concorrenziali. La legislazione in materia di «Swissness», entrata in vigore il 1° gennaio 2017, prescrive che almeno l'80 per cento di un prodotto finale «made in Switzerland» o rossocrociato dovrà consistere di materie prime svizzere, se disponibili nel nostro Paese (per i latticini il 100 % del latte). Questa regola metterà le aziende sempre più di fronte a un dilemma: o puntare sul traffico di perfezionamento o su prodotti che possono essere contrassegnati come provenienti dalla Svizzera.

Quattro anni dopo la loro introduzione, le misure d'accompagnamento saranno sottoposte a una valutazione: si tratterà di analizzare il loro impatto sulla catena di valore, di stabilire se i fondi sono stati impiegati in modo efficiente ed efficace e, se necessario, di adeguarle.

Con la politica agricola 2002 sono state eliminate le garanzie statali di prezzo e di ritiro. Da allora lo Stato punta maggiormente sulla responsabilità del settore privato permettendo soprattutto alle organizzazioni settoriali di autoregolarsi. Viste le strutture dei mercati agricoli – molto piccole dal lato dell'offerta – i produttori possono accordarsi, come misura di solidarietà collettiva, nell'ottica di stabilire un equilibrio nei confronti degli acquirenti.

Questa situazione è tipica dei mercati agricoli mondiali e in particolare di quelli europei, articolati in strutture piuttosto piccole. I settori interessati hanno già oggi la possibilità di adottare misure di diritto privato per adeguare la produzione e l'offerta alle esigenze del mercato. Queste misure di diritto privato adottate dalle associazioni di categoria, tra cui la riscossione di contributi per sviluppare le possibilità d'offerta e smercio, non devono essere considerate limitazioni della concorrenza ai sensi della legislazione sui cartelli. Il disegno di decreto federale prevede pertanto di inserire nella legge sull'agricoltura un'apposita disposizione per tali misure di solidarietà di diritto privato concernenti il latte commerciale e i cereali.

Queste misure devono essere compatibili con gli impegni internazionali della Svizzera. Secondo la decisione OMC (cfr. n. 1 e 2) e gli accordi OMC pertinenti, le future misure statali non possono consistere in un supporto all'esportazione o in un'elusione del divieto di concedere sovvenzioni all'esportazione. Ciò significa, in particolare, che le nuove misure di sostegno statali devono essere impostate a prescindere dalla vendita dei prodotti in Svizzera o all'estero. Le eventuali misure di diritto privato volte a rafforzare il settore dell'export devono essere adottate e realizzate indipendentemente dalle misure statali.

Per gestire adeguatamente il processo di transizione dalle sovvenzioni all'esportazione di diritto previgente al sostegno vincolato ai prodotti del nuovo regime, il nostro Consiglio prevede di porre in vigore gli atti normativi modificati contemporaneamente, a partire dal 1° gennaio 2019.

Con un termine transitorio più breve possibile si intendono ridurre le incertezze per i settori interessati. I produttori di materie prime e l'industria di trasformazione devono essere messi nelle condizioni di poter adottare rapidamente eventuali decisioni d'investimento alla luce delle nuove condizioni quadro.

3.3 Elementi del nuovo regime

3.3.1 Eliminazione dei contributi all'esportazione e focalizzazione sull'importazione (legge federale sull'importazione di prodotti agricoli trasformati)

L'attuale «legge sul cioccolato» autorizza il Consiglio federale a compensare i prezzi delle materie prime praticati in Svizzera, più elevati rispetto all'estero, applicando elementi variabili all'importazione di prodotti agricoli trasformati – ossia dazi calcolati di conseguenza – e a concedere contributi all'esportazione per questo tipo di prodotti. Per attuare la decisione OMC è necessario eliminare questi contributi (cfr. n. 1). Nel disegno di decreto federale è prevista la revisione totale di questa legge: vengono eliminati il «capo secondo», che costituisce attualmente la base legale per la concessione di tali contributi, e il «capo terzo», che concerne i rimedi giuridici e le disposizioni penali rilevanti soltanto per i contributi all'esportazione, ma non per i dazi all'importazione. Dagli altri articoli e dal titolo della legge verranno eliminati i riferimenti ai contributi all'esportazione. Le legge si chiamerà quindi «legge federale sull'importazione di prodotti agricoli trasformati» e sarà integrata con una disposizione transitoria (art. 6) secondo cui, per un determinato periodo, i contributi concessi per esportazioni effettuate prima dell'entrata in vigore della nuova legge possono essere conteggiati secondo il diritto previgente. Le disposizioni sull'importazione vengono riprese tali e quali dal punto di vista del contenuto.

L'ordinanza del 23 novembre 2011[25] sui contributi all'esportazione e l'ordinanza del DFF del 9 gennaio 2012[26] sulle aliquote dei contributi all'esportazione di prodotti agricoli di base, che contengono le disposizioni d'esecuzione sui contributi all'esportazione, saranno abrogate contemporaneamente alla revisione totale della legge vigente.

L'articolo 9 capoverso 2 dell'ordinanza sui contributi all'esportazione stabilisce che l'anno di contribuzione inizia il 1° dicembre dell'anno precedente e termina il 30 novembre dell'anno in corso. L'articolo 11 della stessa ordinanza specifica che le domande per esportazioni effettuate tra dicembre dell'anno precedente e giugno dell'anno in corso possono essere inoltrate entro il 15 agosto dell'anno in corso. Se la nuova legge entra in vigore, come auspicato, il 1° gennaio di un anno civile (cfr. n. 3.2), le domande per esportazioni effettuate in dicembre dell'anno di validità precedente possono essere presentate, secondo la disposizione transitoria (art. 6), fino al 28 febbraio dell'anno successivo. Riducendo il termine di presentazione delle domande dal 15 agosto al 28 febbraio si intende evitare che i conteggi dei contributi per esportazioni effettuate nel mese di dicembre precedente il cambiamento di sistema si estendano fin nella seconda metà dell'anno successivo. Per la presentazione delle domande i due mesi previsti sono sufficienti. Per finanziare i contributi alle esportazioni effettuate in dicembre dell'ultimo anno di validità non è necessario mettere a preventivo un apposito credito. Questo perché nel 2012 – a seguito di un adeguamento effettuato in quell'anno di contribuzione – sono stati versati soltanto undici dodicesimi dell'importo previsto, mentre per il dodicesimo restante è stata

25 RS **632.111.723**
26 RS **632.111.723.1**

costituita una riserva di bilancio temporale (di circa 5,8 mio. fr.), che potrà essere usata per le esportazioni effettuate nel suddetto mese di dicembre.

Per le sovvenzioni in ambito agricolo l'anno di contribuzione corrisponde all'anno di preventivo e dura dal 1° gennaio al 31 dicembre. Di conseguenza, i fondi da destinare alle nuove misure di sostegno vincolate ai prodotti dovranno essere preventivati a partire dall'entrata in vigore della modifica della legge sull'agricoltura.

3.3.2 Misure di sostegno vincolate ai prodotti per il latte e i cereali panificabili e finanziamento (modifica della legge sull'agricoltura e del decreto federale che stanzia mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2018-2021)

Latte

Nel 2016 circa 21 000 produttori di latte hanno commercializzato circa 3,4 milioni di tonnellate di latte. Nel 2014 è stato raggiunto un grado di autoapprovvigionamento del 115 per cento. 1,7 milioni di tonnellate sono state trasformate in formaggio e altre 1,7 milioni di tonnellate sono confluite nel settore lattiero caseario, compresi i prodotti di base per l'industria di trasformazione. Nel 2015 sono stati concessi contributi all'esportazione per 210 280 tonnellate di equivalenti latte (un equivalente latte corrisponde al contenuto medio di grassi e proteine di un chilo di latte crudo).

Per compensare la pressione di mercato più elevata cui i produttori di latte saranno esposti nel rifornire l'industria di trasformazione dopo l'eliminazione dei contributi, è prevista l'introduzione di un supplemento per il latte commerciale (supplemento per il latte) compatibile con l'OMC. Negli anni 2013–2015 la quota dei fondi versati per le materie prime del latte ha raggiunto l'83,3 per cento del budget destinato ai contributi all'esportazione. Se si considerano i 67,9 milioni previsti a tal fine nel piano finanziario (cfr. n. 3.2), la somma riservata ai supplementi è di 56,6 milioni di franchi all'anno. A fronte di un volume di produzione annuo di 1,7 milioni di tonnellate di latte non trasformato in formaggio, questa somma basta per indennizzare i produttori con un importo di circa 3 centesimi al chilo. Per poter versare il supplemento sull'intero volume di latte commerciale, il supplemento per il latte trasformato in formaggio viene ridotto di conseguenza. I fondi vengono cioè trasferiti dal budget per il latte trasformato in formaggio alla nuova voce di preventivo. A saldo, quindi, il sostegno per il latte trasformato in formaggio rimane uguale (15 centesimi al chilo). I mezzi disponibili per il nuovo supplemento (quota «latte» dei fondi trasferiti dal credito «Contributi d'esportazione di prodotti agricoli trasformati») vengono impiegati in modo concentrato per quella parte di produzione lattiera che non è già sovvenzionata mediante il supplemento per il latte trasformato in formaggio. Per motivi legati alla disponibilità dei dati non sarebbe possibile versare il nuovo supplemento ai produttori di latte soltanto per la quota non destinata alla caseificazione. I fondi per il nuovo supplemento saranno iscritti nella voce finanziaria A231.0230 «Supplementi nel settore lattiero» dell'Ufficio federale dell'agricoltura (UFAG).

Per disciplinare il versamento del supplemento per il latte, il disegno di decreto federale prevede di integrare la LAgr con il nuovo articolo 40. Per ridurre dello stesso importo il supplemento per il latte trasformato in formaggio è invece prevista una modifica dell'articolo 38 capoverso 2 LAgr. L'esecuzione sarà specificata nell'ordinanza del 25 giugno 2008[27] sul sostegno del prezzo del latte (OSL), anch'essa da modificare di conseguenza.

Il nuovo supplemento per il latte sarà versato direttamente ai produttori. I pagamenti saranno effettuati mensilmente come per i supplementi per il latte trasformato in formaggio e per il foraggiamento senza insilati. La procedura di versamento e la relativa elaborazione dei dati avverranno nel rispetto della legge sulla protezione dei dati (cfr. n. 6.4.5).

Nell'ambito dell'attuale mandato di prestazioni relativo ai compiti d'esecuzione di cui all'articolo 12 OSL, già oggi un servizio di amministrazione indipendente rileva i dati sulla produzione mensile di latte per chilo e produttore. Tutti i dati di base dei produttori di latte sono pertanto già memorizzati nella banca dati del mercato lattiero (dblait.ch). Attraverso un'autodichiarazione, i produttori di latte potranno aggiungervi le coordinate dei loro conti bancari. In base al volume di latte commercializzato mensilmente sarà effettuato un conteggio dei relativi supplementi, che i produttori interessati potranno consultare in forma elettronica su dblait.ch.

Per garantire il versamento dei supplementi per il latte, il servizio di amministrazione trasmetterà all'UFAG un file SAP con i conteggi per ciascun produttore, analogamente a quanto avviene già oggi per il latte trasformato in formaggio. L'UFAG potrà poi effettuare i versamenti secondo la stessa procedura adottata per il latte trasformato in formaggio. Visto il grande numero di aventi diritto, sarà esaminata la possibilità di un sistema di trasmissione elettronica dei cambiamenti di indirizzo e di conto dal servizio di amministrazione all'UFAG. In questo modo gli oneri supplementari presso l'UFAG potrebbero essere ridotti notevolmente. L'UFAG dovrà comunque assumersi compiti di elaborazione e controllo non indifferenti. Gli oneri che il servizio di amministrazione dovrà assumersi per gestire ed effettuare i versamenti mensili agli aventi diritto richiedono un adeguamento del contratto con il fornitore di prestazioni interessato.

Cereali panificabili

Circa 16 000 produttori svizzeri raccolgono in media ogni anno, su una superficie coltivabile di circa 82 000 ettari, 390 000 tonnellate di cereali panificabili. In presenza di eccedenze, la Federazione svizzera dei produttori di cereali (FSPC) effettua a proprie spese degli sgravi di mercato attraverso il declassamento dei cereali panificabili in cereali da foraggio (53 000 tonnellate nel 2015). La differenza rispetto al volume di macinazione complessivo viene importata nell'ambito del contingente doganale n. 27. Per i cereali panificabili il grado di autoapprovvigionamento complessivo supera l'80 per cento. Negli anni 2014–2016 sono state esportate mediamente come ingredienti di prodotti agricoli trasformati circa 37 000 tonnellate di

27 RS **916.350.2**

farina (corrispondenti a circa 49 000 tonnellate di cereali) sovvenzionate secondo la «legge sul cioccolato».

Per compensare la pressione di mercato più elevata cui i produttori di cereali saranno esposti nel rifornire l'industria di trasformazione dopo l'eliminazione dei contributi all'esportazione, è prevista l'introduzione di un supplemento per i cereali panificabili compatibile con l'OMC. Negli anni 2013–2015 la quota dei fondi versati per i cereali di base ha raggiunto il 16,7 per cento del budget destinato ai contributi all'esportazione. Se si considerano i 67,9 milioni previsti per le nuove misure di sostegno vincolate ai prodotti (cfr. n. 3.2), la somma riservata al supplemento per i cereali è di 11,3 milioni di franchi all'anno. Per questi fondi sarà creata nell'UFAG una nuova voce finanziaria. Il supplemento si calcola in base ai mezzi stanziati a tal fine (11,3 mio.) e al volume dei cereali sovvenzionabili (390 000 tonnellate di cereali panificabili). Ai 16 000 produttori potrà quindi essere versato un supplemento pari a circa 2,90 franchi per quintale.

Con questo supplemento viene incrementata la redditività dei cereali panificabili rispetto a quelli da foraggio, e questo nella consapevolezza che già oggi i prezzi d'obiettivo all'importazione di questi due prodotti sono diversi. I prezzi d'obiettivo dei cereali da foraggio vengono fissati nettamente al di sotto di quelli dei cereali panificabili nell'ambito del contingente doganale. I prezzi alla produzione in Svizzera si orientano direttamente ai prezzi d'obiettivo all'importazione.

Per disciplinare il versamento del supplemento per i cereali, il disegno di decreto federale prevede di integrare la LAgr con il nuovo articolo 55. Gli importi saranno versati direttamente agli agricoltori aventi diritto. Le basi legali per rilevare trasmissioni di dati e flussi finanziari più idonei saranno emanate dal nostro Consiglio in una nuova ordinanza, conformemente all'articolo 165*c* LAgr (utilizzo dei dati SIPA).

Il supplemento viene concesso per i cereali panificabili coltivati da agricoltori in Svizzera e nell'ambito del traffico rurale di confine, entro la zona economica estera. Come valore di riferimento viene utilizzata la quantità macinabile netta di cereali panificabili, lavati ed essiccati, fornita a uno dei circa 280 primi acquirenti. Per il versamento dei supplementi per cereali panificabili si prevede, nel concreto, di rilevare presso i primi acquirenti (soprattutto i centri di raccolta dei cereali) i tipi di cereali, le quantità nette e le coordinate dei conti bancari degli agricoltori interessati per poi trasferire queste informazioni a un servizio centrale di raccolta dati ancora da definire. Questo servizio dovrà verificare la plausibilità dei dati, completarli, calcolare l'aliquota di contribuzione (mezzi stanziati/quantità macinabili nette fornite), determinare l'importo da versare per agricoltore e trasferire i dati all'UFAG, che si occuperà di effettuare i pagamenti. L'intero processo deve svolgersi nel rispetto delle disposizioni sulla protezione dei dati (cfr. n. 6.4.5). Le autorità di controllo competenti – cioè innanzitutto il servizio di controllo interno dell'UFAG – sono responsabili della completezza e correttezza dei dati e dei pagamenti.

Finanziamento delle misure di sostegno

Le nuove misure di sostegno per la produzione di latte e cereali saranno finanziate mediante un trasferimento dei fondi che nel preventivo 2017 con piano integrato dei

compiti e delle finanze 2018–2020 del 24 agosto 2016 sono destinati ai contributi all'esportazione. Questo fondi saranno iscritti nel budget dell'UFAG, nel limite di spesa per l'agricoltura «Produzione e smercio», analogamente a quelli destinati ai supplementi per la caseificazione. Ciò comporta per gli anni 2018–2020 un aumento del limite di spesa previsto di 204 milioni di franchi (3 x 67,9).

3.3.3 Semplificazione della procedura d'autorizzazione per il traffico di perfezionamento attivo (modifica dell'ordinanza sulle dogane)

Alle aziende del settore alimentare può essere rilasciata già oggi, a determinate condizioni, un'autorizzazione per il traffico di perfezionamento attivo, con cui le imprese del settore possono procurarsi all'estero, in franchigia doganale o con diritto alla restituzione, le materie prime che intendono utilizzare per la produzione di beni alimentari d'esportazione. I produttori svizzeri di prodotti agricoli trasformati d'esportazione hanno diritto a un'autorizzazione se i contributi all'esportazione non bastano a compensare i maggiori costi delle materie prime svizzere o se «gli inconvenienti dovuti al prezzo (…) non possono essere compensati con altri provvedimenti» (art. 12 cpv. 3 della legge del 18 marzo 2005[28] sulle dogane, LD). Per verificare se queste premesse sono soddisfatte si consultano attualmente le organizzazioni (ossia gli attori situati lungo la rispettiva catena di valore) e gli uffici federali interessati in ogni singolo caso nell'ambito di una procedura amministrativa molto dispendiosa.

Con l'eliminazione dei contributi all'esportazione, i latticini e i cereali di base attualmente esportati sotto forma di beni alimentari trasformati che figurano nei capitoli doganali 15–22 del sistema armonizzato di designazione e codificazione delle merci e che ancora danno diritto a tali contributi subiranno molto probabilmente uno svantaggio durevole e non compensato a causa dei prezzi più elevati delle materie prime. Per i latticini e cereali di base che danno attualmente diritto ai contributi in virtù dell'articolo 1 dell'ordinanza sui contributi all'esportazione, le condizioni di cui all'articolo 12 capoverso 3 LD sono quindi generalmente adempiute. Per queste materie prime, di conseguenza, il traffico di perfezionamento attivo finalizzato a produrre i suddetti prodotti trasformati sarà autorizzato senza che previamente siano consultate le organizzazioni e gli uffici federali interessati secondo l'articolo 165 dell'ordinanza sulle dogane. In futuro ciò dovrà valere anche per il latte scremato (linee tariffarie 0401.1010 e 0401.1090), il frumento, la spelta, il frumento segalato (linee tariffarie 1001.9921 e 1001.9929) e la segala (1002.9021 e 1002.9029). Con l'entrata in vigore, il 1° gennaio 2012, dell'ordinanza sui contributi all'esportazione, il latte scremato è stato stralciato dall'elenco dei prodotti di base che danno diritto ai contributi per evitare un'incoerenza tra quest'ordinanza e la Lista LIX. Con l'eliminazione dei contributi all'esportazione, quest'incoerenza non potrà più manifestarsi. Il frumento, la spelta, il frumento segalato e la segala non sono prodotti di base aventi diritto ai contributi, ma la farina che se ne deriva sì. Per rafforzare i rendimenti di scala lungo la catena di valore, in particolare al primo livello di tra-

[28] RS **631.0**

sformazione, è opportuno applicare la procedura d'autorizzazione semplificata alla farina ricavata da tutti questi tipi di cereali. Per le altre materie prime che non sono interessate dall'eliminazione dei contributi all'esportazione viene mantenuta la procedura di consultazione. Secondo l'articolo 2 capoverso 1 lettera a dell'ordinanza sui contributi all'esportazione, questi contributi vengono concessi solamente per prodotti di base «esportati sotto forma di prodotti alimentari dei capitoli 15–22 della tariffa doganale». Di conseguenza, la semplificazione della procedura d'autorizzazione per il traffico di perfezionamento attivo è prevista per gli stessi prodotti.

Per garantire la trasparenza sulle domande relative al traffico di perfezionamento in entrata per latticini e cereali di base, beneficiari della semplificazione, l'Amministrazione federale delle dogane (AFD) dovrà informare costantemente le organizzazioni interessate su queste domande. Le organizzazioni potranno così sottoporre ai richiedenti offerte di prodotti di base svizzeri. Dopo un termine d'attesa, le domande vengono autorizzate a meno che il richiedente non le ritiri.

Grazie a questa procedura di trasparenza, che sostituisce la consultazione, la procedura d'autorizzazione viene accelerata, semplificata in termini amministrativi e resa meglio pianificabile per i richiedenti. In questo modo l'industria alimentare potrà produrre beni d'esportazione con materie prime ottenute a condizioni concorrenziali, il che compenserà parzialmente il calo di competitività causato dall'eliminazione dei contributi all'esportazione.

Questa misura non richiede una modifica della legge sulle dogane, dato che le premesse per l'autorizzazione del traffico di perfezionamento di cui all'articolo 12 capoverso 3 LD rimangono invariate. La misura sarà attuata attraverso una modifica dell'ordinanza sulle dogane: l'articolo 165 OD sarà precisato in funzione della situazione che verrà a crearsi dopo l'eliminazione dei contributi all'esportazione. Il nostro Collegio intende porre in vigore questa modifica parallelamente alla nuova legge federale sull'importazione di prodotti agricoli trasformati e alla modifica della LAgr.

3.4 Motivazione e valutazione della nuova normativa proposta

3.4.1 Motivazione generale e valutazione

Per quanto concerne l'eliminazione dei contributi all'esportazione, prevista dalla decisione OMC che il nostro Paese ha sottoscritto, la Svizzera non ha margini di manovra.

Le misure d'accompagnamento previste rafforzano la competitività della catena di valore dell'industria alimentare svizzera, il che contribuisce tra l'altro al mantenimento dei posti di lavoro in questo settore. Diversamente dai contributi all'esportazione, le nuove misure di sostegno sono concepite indipendentemente dall'esportazione. Il nuovo sostegno vincolato ai prodotti giova pertanto all'intera produzione svizzera di cereali panificabili e di latte non trasformato in formaggio.

Per evitare che nell'industria alimentare si verifichi un esodo oltreconfine di capacità produttive e posti di lavoro e per preservare nel contempo la competitività del suo comparto orientato all'export, ci sarebbe la possibilità – in alternativa alle misure d'accompagnamento proposte – di un'apertura del mercato dei prodotti agricoli di base. Ciò comporterebbe un livellamento dei prezzi delle materie prime in Svizzera su quelli dei mercati limitrofi. Spingere in questa direzione, tuttavia, eserciterebbe un forte impatto non soltanto sul settore lattiero e cerealicolo, ma su tutta l'economia agricola svizzera. Per le approfondite analisi e discussioni politiche che una tale apertura richiederebbe, il termine di transizione previsto dall'OMC per l'eliminazione delle sovvenzioni all'esportazione non sarebbe sufficiente. Le analisi e le discussioni che una radicale apertura del mercato comporterebbe dovrebbero svolgersi nell'ambito dello sviluppo della politica agricola sul periodo medio-lungo, anche nell'ottica della politica commerciale internazionale attuata ad esempio attraverso la conclusione di accordi di libero scambio.

Il postulato Baumann 15.3928 «Misure contro la deindustrializzazione nel settore alimentare», accolto dal Consiglio degli Stati, chiede che, se i contributi all'esportazione devono essere eliminati, il Consiglio federale introduca un'alternativa che contribuisca a mantenere i posti di lavoro in Svizzera. Nel nostro parere abbiamo ipotizzato, in sostituzione al regime dei contributi all'esportazione previsto dalla «legge sul cioccolato», una serie di misure d'accompagnamento. Queste misure consentirebbero all'industria alimentare esportatrice di procurarsi materie prime a condizioni competitive sul piano internazionale e farebbero in modo che le materie prime cerealicole e lattiere dell'agricoltura svizzera continuino a essere utilizzate per la fabbricazione di prodotti trasformati d'esportazione. Per i settori interessati verrebbero così a crearsi condizioni quadro che sono compatibili con il diritto commerciale internazionale, favoriscono la competitività della catena di valore svizzera e contribuiscono al mantenimento dei posti di lavoro nel nostro Paese. Il presente pacchetto di misure tiene debitamente conto della richiesta del Consiglio degli Stati.

Risultati della consultazione

Il progetto posto in consultazione ha raccolto ampi consensi[29]. Dei 93 partecipanti, 87 sono sostanzialmente favorevoli, pur proponendo qualche modifica. Soltanto quattro partecipanti respingono il progetto in via di principio. L'eliminazione dei contributi all'esportazione non è contestata da nessun partecipante.

Anche l'introduzione delle misure di sostegno vincolate ai prodotti ha riscosso il consenso di un'ampia maggioranza. Alcuni partecipanti hanno però fatto notare che a lungo termine i deficit di competitività che il settore accusa devono essere affrontati con un approccio più globale.

Numerosi partecipanti chiedono che i 67,9 milioni di franchi annui destinati alle nuove misure di sostegno siano portati a 95 milioni di franchi, importo che corrisponde al credito stanziato per i contributi all'esportazione negli anni 2015–2017. Per il presente disegno ci basiamo – come già per l'avamprogetto posto in consulta-

29 La documentazione per la consultazione e il rapporto sui risultati possono essere consultati all'indirizzo: www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2016 > DEFR.

zione – sul preventivo 2017 con piano integrato dei compiti e delle finanze (PICF) 2018–2020. Anche alla luce delle grandi differenze di prezzo tra le materie prime svizzere e quelle estere nel 2015 e nel 2016, gli aumenti dei fondi destinati ai contributi all'esportazione nel periodo 2015–2017 sono da considerarsi eccezionali.

Diverse cerchie chiedono invece che le aliquote di contribuzione dei nuovi supplementi siano iscritte nella LAgr. Per lasciare al Consiglio federale e al Parlamento un margine di manovra sufficientemente ampio da poter reagire a un eventuale cambiamento delle condizioni quadro e per non limitare ulteriormente la sovranità parlamentare in materia di bilancio attraverso altre uscite vincolate per legge, il disegno di decreto federale non prevede di inserire nella legge gli importi dei supplementi.

Sulla semplificazione della procedura d'autorizzazione per il traffico di perfezionamento attivo le opinioni divergono. La maggior parte dei partecipanti del settore lattiero-cerealicolo e dell'industria alimentare, nonché altri partecipanti, sono d'accordo che si rinunci alla procedura di consultazione. Per l'industria alimentare la facilitazione della procedura d'autorizzazione del traffico di perfezionamento attivo costituisce un elemento imprescindibile del progetto. Una larga maggioranza dei partecipanti delle cerchie agricole e la metà dei Cantoni, invece, respingono la proposta di rinunciare alla procedura di consultazione. Nei loro pareri asseriscono tuttavia che la procedura va resa più efficiente, purché ci sia trasparenza sulle domande presentate.

Nel presente messaggio la semplificazione della procedura d'autorizzazione per il traffico di perfezionamento attivo viene integrata – a titolo di compromesso – con un meccanismo inteso a garantire la trasparenza: le organizzazioni interessate vengono informate costantemente sulle domande presentate. In questo modo i fornitori di materie prime svizzere possono sottoporre le loro offerte alle imprese esportatrici che presentono una domanda per il traffico di perfezionamento.

3.4.2 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

Tra i Paesi sviluppati membri dell'OMC soltanto la Svizzera, la Norvegia e il Canada concedono ancora sovvenzioni all'esportazione. Come la Svizzera, anche questi Paesi dovranno eliminare le loro sovvenzioni entro il 2020. L'UE vi ha rinunciato completamente già nel 2013 nell'ambito della riforma della politica agricola comune.

Per garantire il futuro dei settori potenzialmente a rischio, gli Stati dell'UE possono concedere per determinati prodotti prescelti un sostegno accoppiato a tempo determinato. Ne fanno parte il latte, i latticini e i cereali. Nell'ambito di questo sostegno accoppiato, i pagamenti sono limitati ad al massimo il 13 per cento del quadro finanziario nazionale e vengono calcolati, nel caso del latte e dei latticini, per animale, e, nel caso dei cereali, per ettaro. Nell'UE il settore del latte e dei latticini è quello più sovvenzionato, seguito dal settore della carne di vitello e manzo. Nell'ambito dei rispettivi elenchi di impegni specifici OMC, queste misure di sostegno interno con incidenza sul commercio sono molto diffuse a livello internazionale,

e questo benché producano distorsioni di mercato e abbiano in particolare effetti potenzialmente negativi sui Paesi in via di sviluppo.

Anche nell'UE il traffico di perfezionamento attivo è soggetto ad autorizzazione. La procedura d'autorizzazione per il traffico di perfezionamento di prodotti agricoli non prevede però una procedura di consultazione come quella svizzera.

3.5 Commento ai singoli articoli del decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero la decisone ministeriale dell'OMC

3.5.1 Decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero la decisone ministeriale dell'OMC

All'articolo 1 il decreto federale prevede l'approvazione della decisione OMC e delle modifiche della Lista LIX. Gli articoli 2 e 3 concernono l'attuazione e rimandano agli allegati 1 e 2, che contengono la nuova legge federale sull'importazione di prodotti agricoli trasformati nonché la modifica della LAgr. Infine, l'articolo 4 del decreto federale concerne il referendum e l'entrata in vigore.

3.5.2 Allegato 1: Legge federale sull'importazione di prodotti agricoli trasformati

Secondo le Direttive di tecnica legislativa della Confederazione, una sostanziale modifica formale di un atto normativo che interessa più della metà delle disposizioni richiede una revisione totale. Dato che con l'eliminazione dei contributi all'esportazione il capo secondo della legge vigente viene a cadere e che andrebbero modificati anche gli altri articoli contenenti disposizioni sull'esportazione, bisognerebbe adeguare quasi tutti gli articoli. Di conseguenza, la legge viene sottoposta a una revisione totale. La nuova legge si chiamerà «Legge federale sull'importazione di prodotti agricoli trasformati».

Art. 1– 4

Con la soppressione delle disposizioni sull'esportazione, la nuova legge conterrà unicamente le disposizioni sull'importazione di prodotti agricoli trasformati, riprese tali e quali dalla legge vigente. Gli articoli 1–4 del disegno corrispondono agli articoli 1, 2, 6*a* e 10 della legge vigente. Concernono i dazi all'importazione, il calcolo degli elementi tariffali mobili, il rapporto e l'esecuzione.

Art. 5

L'articolo 5 abroga la vigente legge federale del 13 dicembre 1974[30] sull'importazione e l'esportazione dei prodotti agricoli trasformati.

30 RS **632.11.72**; RU **1995** 4796, **2006** 4097

Art. 6

Secondo il diritto vigente, i contributi all'esportazione possono essere richiesti e conteggiati dopo aver esportato la merce. Per disciplinare le domande di contributi per esportazioni effettuate poco prima dell'entrata in vigore della nuova legge, l'articolo 6 prevede che per tali esportazioni i rispettivi contributi possono essere richiesti secondo il diritto previgente fino al 28 febbraio successivo all'entrata in vigore della nuova legge. Il termine di conteggio per l'ultimo mese di contribuzione viene quindi ridotto. Per le imprese interessate, comunque, i due mesi rimanenti sono un periodo sufficientemente lungo (cfr. n. 3.3.1).

3.5.3 Allegato 2: Modifica della legge sull'agricoltura

Art. 38 cpv. 2 e 3

All'articolo 38 capoverso 2 LAgr il supplemento di 15 centesimi viene ridotto dell'importo equivalente al supplemento per il latte commerciale fissato all'articolo 40. A saldo, quindi, il sostegno a favore del latte trasformato in formaggio rimane invariato (ossia di 15 centesimi al chilo).

L'adeguamento materiale dell'articolo 38 viene preso come occasione per perfezionarne la struttura.

Art. 40

Il nuovo articolo 40 LAgr autorizza la Confederazione a versare ai produttori un supplemento per il latte commerciale (cpv. 1). Il Consiglio federale ne stabilisce le premesse e l'importo (cpv. 2). Le necessarie disposizioni d'esecuzione saranno integrate nell'ordinanza sul sostegno del prezzo del latte. È anche prevista una riformulazione della definizione di latte commerciale all'articolo 28 dell'ordinanza del 7 dicembre 1998[31] sulla terminologia agricola, perché il supplemento non è concepito per il latte somministrato ai vitelli da allevamento o da ingrasso. L'importo del supplemento per il latte commerciale si determina in base ai mezzi stanziati divisi per l'intero volume del latte commerciale immesso sul mercato. Il capoverso 3 stabilisce che per l'utilizzo del supplemento per il latte commerciale le organizzazioni di categoria possono adottare misure di solidarietà collettive. Alla luce di quanto esposto al numero 3.2, queste misure non devono essere considerate limitazioni della concorrenza ai sensi della legge sui cartelli.

Art. 55

Il nuovo articolo 55 LAgr autorizza la Confederazione a versare ai produttori un supplemento per i cereali panificabili forniti ai primi acquirenti e conteggiati da questi ultimi secondo le condizioni di ritiro pertinenti (cpv. 1). A questo fine il Consiglio federale emanerà le disposizioni d'esecuzione necessarie (cpv. 2). Nella nuova ordinanza saranno fissati in particolare il volume avente diritto a supplementi

31 RS **910.91**

e le procedure di notifica. Al contrario del supplemento per il latte, l'aliquota di contribuzione per i cereali panificabili, calcolata ogni anno, non sarà fissata nell'ordinanza vista la volatilità dei volumi di produzione. Questa aliquota sarà determinata in base ai mezzi stanziati divisi per il volume netto dei cereali notificati all'UFAG e successivamente convalidati da quest'ultimo per l'anno in questione. Il capoverso 3 stabilisce che per l'utilizzo del supplemento per i cereali le organizzazioni di categoria possono adottare misure di solidarietà collettive. Alla luce di quanto esposto al numero 3.2, queste misure non devono essere considerate limitazioni della concorrenza ai sensi della legge sui cartelli.

3.6 Decreto federale che modifica il decreto federale che stanzia mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2018–2021

Analogamente ai fondi per il supplemento per la trasformazione del latte in formaggio e per gli aiuti alla produzione vegetale, le nuove misure di sostegno vincolate ai prodotti nel settore lattiero-cerealicolo saranno gestiti mediante il limite di spesa agricolo per la produzione e lo smercio. Con il decreto federale del 7 marzo 2017 che stanzia mezzi finanziari a favore dell'agricoltura per gli anni 2018–2021, il Parlamento ha fissato a 1 747 milioni di franchi l'importo massimo per promuovere la produzione e lo smercio in questo periodo. Per le nuove misure di sostegno si prevede di aumentare questo importo massimo di altri 204 milioni di franchi (67,9 mio. fr. all'anno per il triennio 2019–2021). Il limite di spesa per promuovere la produzione e lo smercio nel periodo 2018–2021 ammonterà quindi a 1 951 milioni di franchi. L'entrata in vigore di questo decreto federale sarà vincolata all'entrata in vigore del decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero la decisione ministeriale dell'OMC sulla concorrenza all'esportazione.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni per la Confederazione

4.1.1 Ripercussioni finanziarie

Nel settore dei trasferimenti il progetto non comporta maggiori oneri per il bilancio della Confederazione: le nuove misure di sostegno vincolate ai prodotti vengono finanziate attraverso un trasferimento senza incidenza sul bilancio dei fondi finora riservati ai contributi all'esportazione. Nel settore proprio dell'Amministrazione si creeranno per l'UFAG certi oneri supplementari legati all'esecuzione di queste misure, che saranno però assorbiti per quanto possibile senza incidere sul bilancio dell'ufficio. Presso l'AFD lo sgravio dovuto all'eliminazione dei contributi all'esportazione e i maggiori oneri risultanti dal previsto aumento delle domande relative al traffico di perfezionamento dovrebbero più o meno compensarsi a vicenda. Sono previste, in particolare, le seguenti ripercussioni:

Eliminazione dei contributi all'esportazione

Senza un diverso impiego dei fondi, il bilancio della Confederazione risulterebbe sgravato di 67,9 milioni di franchi all'anno rispetto al piano finanziario di legislatura del Consiglio federale del 24 agosto 2016. Tuttavia, dato che il pacchetto di misure prevede il trasferimento senza incidenza finanziaria di questi fondi a favore della produzione di latte e cereali, non risultano ripercussioni finanziarie di nessun tipo.

Sostegno vincolato ai prodotti per latte e cereali

Come spiegato al numero 3.2, la ripartizione dei 67,9 milioni di franchi sui due settori in questione si baserà sul versamento dei contributi all'esportazione negli anni 2013–2015. Ne risulta un rapporto dell'83,3 per cento a favore del latte e del 16,7 per cento a favore dei cereali.

Per il latte è quindi previsto un importo di 56,6 milioni di franchi all'anno, da iscrivere nella voce finanziaria «Supplementi nel settore lattiero».

I versamenti del supplemento per il latte e i compiti d'esecuzione di cui all'articolo 12 OSL saranno commissionati all'attuale prestatore di servizi. I costi per lo sviluppo dei programmi informatici necessari e per la loro introduzione ammontano a circa 230 000 franchi, quelli ricorrenti per le prestazioni del servizio di amministrazione, che includono l'esercizio della soluzione informatica e la gestione dei dati, si attestano a circa 120 000 franchi all'anno. I costi d'esecuzione saranno finanziati attraverso l'attuale preventivo globale dell'UFAG.

Per il supplemento per i cereali sono previsti 11,3 milioni di franchi all'anno, da iscrivere in una nuova voce finanziaria «Supplemento per cereali».

Per i cereali l'esecuzione sarà a carico dei primi acquirenti e di un servizio d'amministrazione centrale. I costi di circa 260 000 franchi per lo sviluppo del sistema di rilevamento dati saranno finanziati mediante un aumento del preventivo globale dell'UFAG; aumento che sarà compensato, senza incidere sul bilancio, con una corrispondente riduzione dei mezzi del credito per gli aiuti alla produzione vegetale. I costi annui ricorrenti di circa 45 000 franchi per la raccolta dei dati saranno assorbiti all'interno del preventivo globale esistente dell'UFAG.

Semplificazione della procedura d'autorizzazione per il traffico di perfezionamento attivo

L'importazione di latte e cereali di base per ricavarne beni d'esportazione nell'ambito del traffico di perfezionamento attivo è neutrale dal punto di vista dei costi. I prodotti agricoli esteri che l'industria alimentare trasforma correntemente in beni d'esportazione vengono di regola importati già oggi nel rispetto dell'articolo 12 capoverso 3 LD, vale a dire in franchigia doganale o dietro rimborso del relativo dazio.

4.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Eliminazione dei contributi all'esportazione e semplificazione della procedura d'autorizzazione per il traffico di perfezionamento attivo

Con l'abolizione dei contributi all'esportazione per prodotti agricoli trasformati vengono meno per l'AFD l'amministrazione dei relativi conteggi e pagamenti e le corrispondenti spese per il personale. È probabile, inoltre, che ci sarà un aumento – difficilmente quantificabile – delle domande concernenti il traffico di perfezionamento attivo (le domande che l'AFD riceve correntemente riguardano solo saltuariamente il perfezionamento di latticini e cereali di base). È probabile, quindi, che nell'ambito del traffico di perfezionamento attivo siano necessarie ulteriori risorse di personale, nonostante la semplificazione della procedura d'autorizzazione. Nel complesso, però, questo aumento di risorse dovrebbe risultare pressoché compensato dai minori oneri amministrativi risultanti dall'eliminazione dei contributi all'esportazione.

Sostegno vincolato ai prodotti per il latte e i cereali

Per la Confederazione gli oneri supplementari dovuti all'introduzione del supplemento per il latte commerciale possono essere gestiti con le risorse di personale esistenti. Eventualmente si dovranno provvisoriamente interrompere alcuni lavori statistici.

Lo scambio dei dati e i versamenti generano nuovi compiti, che potranno però essere svolti senza un aumento di personale. L'esecuzione del supplemento per i cereali sarà completamente gestita da un servizio centrale di raccolta dati, per cui l'assistenza tecnica si limita alla vigilanza e al controllo di un eventuale mandato di prestazioni. Gli oneri supplementari per il controllo dei dati e dei flussi finanziari da parte dell'UFAG corrispondono all'incirca a un tasso di occupazione del 50 per cento (ossia a 80 000 fr.).

4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Sui bilanci dei Cantoni e dei Comuni non gravano né l'eliminazione dei contributi all'esportazione né le misure d'accompagnamento proposte.

I versamenti e il controllo delle misure di sostegno per il latte e i cereali vengono effettuati direttamente dall'UFAG. Le regioni d'ubicazione dell'industria alimentare, tra cui figurano alcune regioni strutturalmente deboli, potrebbero addirittura beneficiare degli effetti del pacchetto di misure, in quanto contribuiscono a rafforzare per l'industria alimentare l'attrattiva della piazza svizzera (cfr. n. 4.3).

4.3 Ripercussioni per l'economia

Gli effetti dei contributi all'esportazione, descritti al numero 3.1, non sono identici a quelli delle misure d'accompagnamento proposte, incentrate in primo luogo sui settori più colpiti dall'eliminazione dei contributi, ossia quello dei produttori di materie prime e quello dell'industria alimentare. Il loro obiettivo è rafforzare la competitività dell'industria alimentare svizzera, a tutto vantaggio dell'intera catena di valore in questione.

La semplificazione della procedura d'autorizzazione per il traffico di perfezionamento attivo dei prodotti agricoli aventi finora diritto ai contributi consente all'industria alimentare di procurarsi in maniera pianificabile, in misura sufficiente e a condizioni concorrenziali le materie prime di cui necessita per produrre i suoi beni d'esportazione.

Le nuove condizioni quadro contribuiscono così a promuovere l'attrattiva della piazza elvetica per la produzione di beni alimentari dopo l'eliminazione dei contributi all'esportazione.

Non è stata effettuata una valutazione a tutto campo dell'impatto normativo. L'eliminazione dei contributi all'esportazione è l'esito di un impegno internazionale che la Svizzera ha assunto e per il quale non c'è margine di manovra. Le ripercussioni economiche del trasferimento di budget di 67,9 milioni di franchi saranno presumibilmente molto esigue. Con la semplificazione della procedura d'autorizzazione per il traffico di perfezionamento attivo si riducono gli oneri amministrativi per le imprese del settore.

4.4 Ripercussioni per la società

Le ripercussioni sulla società non sono state analizzate, ma dovrebbero risultare praticamente nulle.

4.5 Ripercussioni sull'ambiente

Le misure di sostegno vincolate ai prodotti adottate in risposta all'eliminazione dei contributi all'esportazione non modificheranno sostanzialmente il modello di produzione dell'agricoltura svizzera. La loro introduzione non avrà praticamente nessun impatto né sui quantitativi di latte e cereali prodotti né sulle modalità di produzione. Di conseguenza non ci si aspettano ripercussioni sull'ambiente. Poiché non si prevedono ripercussioni sui parametri ambientali rilevanti, non è stata effettuata un'analisi d'impatto di ampia portata.

4.6 Ripercussioni sulla politica estera

Approvando la decisione OMC sulla concorrenza all'esportazione e trasponendola nel diritto nazionale, la Svizzera fornisce un contributo al rafforzamento del sistema commerciale multilaterale. L'eliminazione dei contributi all'esportazione concilia meglio la politica estera della Svizzera con gli obiettivi della sua politica di sviluppo e sostenibilità. Uno degli obiettivi dell'Agenda 2030 dell'ONU per uno sviluppo sostenibile, adottata il 25 settembre 2015[32], consiste, tra l'altro, nell'eliminazione di tutte le forme di sovvenzioni all'esportazione (tra cui anche i contributi svizzeri all'esportazione) suscettibili di produrre restrizioni commerciali e distorsioni nei mercati agricoli mondiali (obiettivo 2.b).

5 Programma di legislatura e strategie del Consiglio federale

5.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto è annunciato nel messaggio del 27 gennaio 2016[33] sul programma di legislatura 2015–2019 e nel decreto federale del 14 giugno 2016[34] sul programma di legislatura 2015–2019. Nell'obiettivo 4 di questo decreto federale («La Svizzera contribuisce a un solido ordinamento economico mondiale e garantisce alla sua economia l'accesso ai mercati internazionali») viene preannunciata l'adozione del messaggio concernente l'accordo di Doha e i necessari adeguamenti di legge (art. 5 n. 21). Con questo progetto la Svizzera approva e traspone nella legislazione interna il risultato parziale del Ciclo di Doha dell'OMC.

5.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale

L'approvazione della decisione OMC e con essa lo sviluppo del sistema commerciale multilaterale sono in sintonia con la strategia di politica estera definita dal nostro Consiglio nel 2012[35]. Il progetto di uno sgravio amministrativo e di una migliore regolamentazione per le imprese rientra nella nuova politica di crescita 2016–2019[36]. Ne fa parte anche la realizzazione delle misure contenute nel rapporto «Administrative Entlastung. Bessere Regulierung – weniger Aufwand für Unternehmen. Bilanz 2012–2015 und Perspektiven 2016–2019» (disponibile in tedesco e francese)[37]. Questo rapporto raccomanda di analizzare a fondo l'ipotesi di flessibilizzare il

32 Il documento è consultabile, in francese, su: www.un.org/fr > Documents > Recherche > A/RES/70/1.
33 FF **2016** 909, in particolare 970
34 FF **2016** 4605, in particolare 4607
35 FF **2013** 1119, in particolare 1156
36 Rapporto del Consiglio federale del 22 giugno 2016, pag. 31; www.seco.admin.ch > Situazione economica e politica economica > Crescita economica > Documenti > Neue Wachstumspolitik 2016-2019 (disponibile in tedesco e francese)
37 Rapporto del Consiglio federale del 1° settembre 2015, pag. 91; www.seco.admin.ch > Wirtschaftslage &Wachstumspolitik > Regulierung > Bericht administrative Entlastung 2016–2019

sistema del traffico di perfezionamento. La semplificazione della procedura d'autorizzazione per questo traffico di perfezionamento attivo per i prodotti agricoli che danno attualmente diritto ai contributi costituisce per le imprese interessate uno sgravio amministrativo.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Decisone OMC e modifica della Lista LIX

Il decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero la decisione ministeriale dell'OMC sulla concorrenza all'esportazione e approva le modifiche della Lista LIX-Svizzera-Liechtenstein nel settore delle sovvenzioni all'esportazione si basa, da una parte, sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)[38], secondo cui gli affari esteri sono di competenza della Confederazione, e, dall'altra, sull'articolo 184 capoverso 2 Cost. che abilita il Consiglio federale a firmare trattati internazionali e a sottoporli al Parlamento per approvazione. L'approvazione da parte della Svizzera della decisione OMC è in sintonia con il mandato conferito dal nostro Consiglio nel dicembre 2015 e in merito al quale le commissioni delle Camere federali erano previamente state consultate.

Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost. l'Assemblea federale approva i trattati internazionali, esclusi quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale (cfr. anche gli art. 24 cpv. 2 della legge del 13 dicembre 2002[39] sul Parlamento [LParl] e 7*a* cpv. 1 della legge del 21 marzo 1997[40] sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [LOGA]). Il presente decreto federale è soggetto all'approvazione da parte del Parlamento. La competenza di approvare la decisione OMC spetta all'Assemblea federale.

Revisioni di leggi

L'articolo 133 Cost. abilita la Confederazione a riscuotere dazi sul traffico di merci transfrontaliero. Questo articolo costituisce la base costituzionale per la riscossione dei dazi secondo la nuova legge federale sull'importazione di prodotti agricoli trasformati.

Le nuove disposizioni degli articoli 38 capoverso 3, 40 e 55 LAgr poggiano sulle disposizioni costituzionali menzionate nell'ingresso della stessa legge (comprese le note 1 e 2 a piè di pagina).

38 RS **101**
39 RS **171.10**
40 RS **172.010**

6.2 Forma dell'atto

Decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero la decisione ministeriale dell'OMC sulla concorrenza all'esportazione e approva le modifiche della Lista LIX-Svizzera-Liechtenstein nel settore delle sovvenzioni all'esportazione.

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numeri 1 a 3 Cost. sottostanno a referendum facoltativo i trattati internazionali di durata indeterminata e non denunciabili, che prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale e che comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 LParl contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali e astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono importanti le disposizioni che in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. devono essere emanate sotto forma di legge federale.

La decisione OMC sulla concorrenza all'esportazione comporta una modifica della Lista LIX. Questo elenco è un allegato del GATT 1994, a sua volta un allegato dell'Accordo OMC, che è denunciabile (cfr. Protocollo di Marrakech dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio 1994; allegato 1A.2 n. 1). La modifica della Lista LIX proposta non implica l'adesione a un'organizzazione internazionale. La Svizzera fa parte dell'Organizzazione mondiale del commercio dal 1995[41]. Per attuare la decisione OMC e la suddetta modifica è necessaria una revisione totale della legge federale del 13 dicembre 1974 sull'importazione e l'esportazione dei prodotti agricoli trasformati, come proposto nel presente messaggio. Le condizioni di cui all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. sono pertanto adempiute. Il decreto federale sottostà quindi a referendum facoltativo.

Poiché il decreto d'approvazione sottostà a referendum, in base all'articolo 141*a* capoverso 2 Cost. possono esservi incluse le modifiche legislative necessarie per l'attuazione del trattato.

Decreto federale che modifica il decreto federale che stanzia mezzi finanziari a favore dell'agricoltura negli anni 2018–2021

Per modificare il decreto federale che stanzia mezzi finanziari a favore dell'agricoltura negli anni 2018–2021 l'articolo 163 capoverso 2 Cost. e l'articolo 25 capoverso 2 LParl prevedono un decreto federale semplice, non soggetto a referendum.

6.3 Validità per il Principato del Liechtenstein

Secondo il Trattato di unione doganale del 29 marzo 1923[42] concluso tra la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein, la Svizzera e il Principato del Liechtenstein formano un'unione doganale. Presso l'OMC ciò si manifesta nel fatto

41 Cfr. anche il messaggio del 19 settembre 1994 concernente l'approvazione degli accordi del GATT/OMC (FF **1994** IV 1 357), n. 8.3.
42 RS **0.631.112.514**

che la Lista LIX vale per entrambi i Paesi. Il Principato del Liechtenstein non accorda contributi all'esportazione, ma è interessato dalla loro eliminazione in quanto le sue aziende, analogamente a quelle svizzere, possono far valere il loro diritto a percepire tali contributi.

Per garantire condizioni di concorrenza paragonabili nello spazio doganale comune Svizzera-Liechtenstein, il Liechtenstein partecipa a determinate misure di sostegno del mercato e dei prezzi adottate nell'ambito della politica agricola svizzera. Questa partecipazione è disciplinata nell'Accordo sotto forma di uno scambio di note del 31 gennaio 2003[43] tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e il Principato del Liechtenstein, dall'altra, relativo al disciplinamento della partecipazione del Liechtenstein alle misure di sostegno del mercato e dei prezzi della politica agricola svizzera. Le misure e le relative voci di bilancio alle quali il Principato del Liechtenstein partecipa sono riportate in allegato allo scambio di note. Vi figurano anche il supplemento per il latte trasformato in formaggio (art. 38 LAgr) e l'ordinanza sul sostegno del prezzo del latte. Per analogia, anche il previsto supplemento per il latte (art. 40 LAgr) e quello per i cereali (art. 55 LAgr), nonché le rispettive ordinanze, possono essere integrati nell'allegato. La base giuridica per una tale operazione è costituita dagli atti normativi svizzeri riportati in appendice allo scambio di note e pubblicati nel foglio ufficiale del Liechtenstein («Landesgesetzblatt»).

In virtù dell'unione doganale, le spiegazioni sul traffico di perfezionamento attivo fornite ai numeri 3.2 e 3.3.3 valgono anche per il Principato del Liechtenstein.

6.4 Aspetti giuridici della normativa di attuazione

6.4.1 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

OMC

I contributi all'esportazione previsti dalla «legge sul cioccolato» vengono eliminati conformemente alla decisione OMC. Le nuove misure di sostegno vincolate ai prodotti per latte e cereali, da notificare all'OMC, si collocano nell'ambito degli attuali limiti d'impegno della Svizzera relativi alle misure di sostegno e sono pertanto compatibili in particolare con l'articolo 6.3 dell'Accordo sull'agricoltura dell'OMC.

Anche la semplificazione della procedura d'autorizzazione per il traffico di perfezionamento attivo è compatibile con gli impegni contratti dalla Svizzera nei confronti dell'OMC. In base all'articolo XVI del GATT, alla prima nota a piè di pagina relativa all'articolo 1 dell'Accordo dell'OMC sulle sovvenzioni, e all'articolo 10.9 dell'Accordo dell'OMC sull'agevolazione degli scambi, il traffico di perfezionamento è ammesso.

L'attuazione del divieto di versare contributi all'esportazione sarà probabilmente seguita con attenzione dai partner commerciali della Svizzera. Il rischio che siano mosse azioni legali presso l'OMC o introdotti dazi di compensazione non può essere

43 RS **0.916.051.41**

completamente escluso. I partner commerciali potrebbero denunciare un'eventuale violazione del divieto di versare sovvenzioni all'esportazione, soprattutto se identificano misure statali intese a supportare eventuali soluzioni settoriali private di promozione delle esportazioni. Se lo Stato appoggiasse soluzioni settoriali private a sostegno delle esportazioni – ad esempio estendendo provvedimenti di categoria a non membri, finanziando fondi settoriali (direttamente o indirettamente, tramite primi acquirenti o associazioni) o concedendo aiuti statali a livello d'esecuzione – ci sarebbe l'elevato rischio che queste soluzioni siano contestate dinanzi all'OMC e giudicate un'elusione del divieto di applicare sovvenzioni all'esportazione o che siano adottate contromisure unilaterali sotto forma di dazi di compensazione sulle esportazioni svizzere di prodotti alimentari.

UE

L'eliminazione dei contributi all'esportazione è compatibile con l'Accordo del 22 luglio 1972[44] tra la Svizzera e la Comunità economica europea (ALS 1972) nonché con il Protocollo n. 2 del 22 luglio 1972[45] riguardante taluni prodotti agricoli trasformati. Con la nuova legge sull'importazione di prodotti agricoli trasformati, le misure di compensazione dei prezzi nel commercio d'esportazione tra la Svizzera e l'UE, stabilite nel Protocollo, diventano superflue. Per quanto riguarda le nuove misure di sostegno della produzione di latte e cereali, indipendenti dall'esportazione, i prodotti agricoli di base (a differenza dei prodotti agricoli trasformati) non sono oggetto dell'ALS 1972 né del Protocollo n. 2. Gli allegati 1–3 dell'Accordo del 21 giugno 1999[46] tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul commercio di prodotti agricoli (Accordo agricolo Svizzera-UE) non coprono i cereali panificabili e per quanto riguarda i prodotti del latte coprono solo il formaggio. Dal 1° giugno 2007 il commercio bilaterale di formaggio è completamente liberalizzato. Secondo l'articolo 4 dell'allegato 3, l'Unione europea e la Svizzera devono provvedere affinché i vantaggi reciprocamente concessi non risultino compromessi da altre misure. Dato che a saldo l'intero sostegno a favore del latte trasformato in formaggio rimane uguale (cfr. n. 3.3.2), il nuovo supplemento per il latte non avrà nessun impatto sul commercio di formaggio tra la Svizzera e l'UE. Le nuove misure di sostegno vincolate ai prodotti sono pertanto compatibili anche con l'Accordo agricolo Svizzera-UE. In via di principio anche il traffico di perfezionamento è compatibile con l'ALS 1972 e il suo Protocollo n. 2 nonché con l'Accordo agricolo Svizzera-UE. Poiché l'adeguamento consiste unicamente in una semplificazione della procedura d'autorizzazione, anche questa semplificazione è compatibile.

Benché il latte e i cereali di base, per i quali è stato concepito il nuovo sostegno indipendente dall'esportazione, non rientrino nel campo d'applicazione dell'ALS 1972 né del suo Protocollo n. 2, non si può completamente escludere che gli effetti indiretti sull'esportazione di prodotti agricoli trasformati possano essere oggetto di contestazioni. Una parte contraente, ad esempio, potrebbe rivolgersi al Comitato misto, istituito dall'Accordo, oppure, se non si raggiunge un'intesa, adottare contromisure unilaterali (p. es. dazi di compensazione). Sull'esportazione di prodotti

44 RS **0.632.401**
45 RS **0.632.401.2**
46 RS **0.916.026.81**

agricoli trasformati, tuttavia, l'impatto del sostegno alla produzione di materie prime, indipendente dall'esportazione, dovrebbe risultare assolutamente marginale – come nel caso di altre misure di sostegno dell'agricoltura –, tanto da non compromettere né il commercio bilaterale di beni né il funzionamento dell'Accordo.

Altri accordi

Gli accordi di libero scambio conclusi dalla Svizzera con Stati al di fuori dell'UE non impediscono né di eliminare i contributi all'esportazione né di semplificare la procedura d'autorizzazione per il traffico di perfezionamento attivo. Per quanto concerne le sovvenzioni, la maggior parte degli accordi di libero scambio conclusi dalla Svizzera con Stati terzi rinviano all'articolo XVI del GATT e all'Accordo dell'OMC sulle sovvenzioni. Le considerazioni relative all'OMC, pertanto, valgono anche per questi accordi di libero scambio. Soltanto l'Accordo interinale del 30 novembre 1998[47] tra gli Stati dell'AELS e l'OLP per conto dell'Autorità palestinese contiene – al posto del rimando all'Accordo dell'OMC sulle sovvenzioni – un divieto di concedere sovvenzioni e aiuti simili, analogamente all'ALS 1972. Per questo accordo fanno quindi stato le stesse spiegazioni come per l'ALS 1972. Gli accordi agricoli bilaterali stipulati dalla Svizzera parallelamente ai diversi ALS tra gli Stati dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) e Paesi terzi non contengono solitamente disposizioni specifiche su misure di supporto interno. Soltanto l'Accordo agricolo del 7 agosto 2006[48] tra la Svizzera e gli Stati della SACU (Stati dell'Unione doganale dell'Africa australe) contiene disposizioni specifiche sul supporto interno. Esse si applicano, tuttavia, soltanto a prodotti che in virtù di quest'accordo beneficiano di concessioni doganali. Dato che l'Accordo non prevede concessioni per latte e cereali provenienti dalla Svizzera, le disposizioni sul nuovo sostegno vincolato ai prodotti non sono rilevanti. La semplificazione della procedura d'autorizzazione per il traffico di perfezionamento attivo è compatibile anche con la Convenzione internazionale del 18 maggio 1973[49] per la semplificazione e l'armonizzazione dei sistemi doganali.

6.4.2 Subordinazione al freno alle spese

Secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., le disposizioni in materia di sussidi contenute in leggi e decreti di obbligatorietà generale nonché i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera.

Le due nuove disposizioni sui supplementi per il latte e i cereali, da integrare nella LAgr, comportano spese annue ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi. Gli articoli 40 e 55 del disegno LAgr vanno quindi subordinati al freno alle spese.

47 RS **0.632.316.251**
48 RS **0.632.311.181.1**
49 RS **0.631.20**

6.4.3 Conformità alla legge sui sussidi

Importanza delle sovvenzioni per gli obiettivi perseguiti dalla Confederazione

Con i nuovi supplementi per il latte commerciale e i cereali, i produttori vengono indennizzati per la pressione di mercato più elevata cui sono esposti nell'approvvigionare l'industria alimentare. L'obiettivo è preservare per quanto possibile la creazione di valore aggiunto nella produzione alimentare nel contesto delle condizioni quadro vigenti in ambito agricolo. Con queste misure di sostegno, la Confederazione adempie il mandato conferitole dall'articolo 104 capoverso 1 lettera a Cost., che senza adeguati aiuti finanziari non avrebbe potuto soddisfare in misura sufficiente. L'articolo 104 Cost. attribuisce alla Confederazione un compito permanente. Pertanto, le misure di sostegno vincolate ai prodotti non sono né limitate nel tempo né impostate in modo decrescente. Le misure di politica agricola vengono sottoposte a una verifica ogni quattro anni, al momento dell'adozione dei limiti di spesa agricoli. Il nostro Collegio intende inoltre valutare l'efficacia dei supplementi per il latte e per i cereali panificabili quattro anni dopo la loro introduzione. L'obiettivo è misurare l'impatto che hanno sulla catena di valore, valutare se i fondi sono impiegati in modo efficiente ed efficace e, se del caso, adeguare tali misure a seconda delle necessità.

Le nuove misure saranno finanziate mediante un trasferimento senza incidenza finanziaria dei fondi destinati ai contributi all'esportazione (67,9 mio. fr. all'anno). Per garantire il pari trattamento dei produttori, i supplementi saranno concessi in maniera uniforme a livello federale.

Procedura e gestione della concessione degli aiuti finanziari

Come spiegato al numero 3.3.2, i nuovi supplementi per il latte commerciale e i cereali panificabili saranno versati direttamente ai produttori. Il nostro Consiglio creerà le basi legali, rispettivamente, nell'ordinanza sul sostegno del prezzo del latte e in una nuova ordinanza per i cereali. Sarà fissato anche l'importo del supplemento per il latte. La gestione finanziaria avviene secondo l'articolo 6 LAgr mediante i limiti di spesa in ambito agricolo (in questo caso il limite di spesa «produzione e smercio») nonché mediante il credito di pagamento annuo nell'ambito del preventivo.

6.4.4 Delega di competenze legislative

La delega di competenze legislative della nuova legge federale sull'importazione di prodotti agricoli trasformati corrisponde a quella relativa alle disposizioni sull'esportazione contenute nella «legge sul cioccolato» vigente: il Consiglio federale viene incaricato di fissare i dazi sui prodotti agricoli trasformati nel modo descritto agli articoli 1 e 2 e di emanare disposizioni d'esecuzione secondo l'articolo 4.

Il nuovo articolo 40 LAgr autorizza la Confederazione a versare ai produttori un supplemento per il latte commerciale. Il Governo ne stabilisce le premesse e l'importo.

Il nuovo articolo 55 LAgr, invece, autorizza la Confederazione a versare ai produttori un supplemento per i cereali panificabili forniti ai primi acquirenti e conteggiati da questi ultimi secondo le condizioni di ritiro pertinenti. A tal fine emaneremo le disposizioni d'esecuzione necessarie. Dato che la legge stessa definisce il metodo per determinare l'aliquota di contribuzione, non rimane a questo proposito alcun margine di manovra.

6.4.5 Protezione dei dati

Come spiegato al numero 3.3.2, le procedure previste per il versamento dei supplementi per latte e cereali, nonché il rilevamento, l'elaborazione e l'utilizzo delle informazioni necessarie, sono in linea con le prescrizioni legali in materia di protezione dei dati.

Già oggi, in base all'articolo 165 capoverso 4 OD, la Direzione generale delle dogane sottopone alle organizzazioni e agli uffici federali interessati domande d'autorizzazione per il traffico di perfezionamento. Si tratta anche in questo caso di una comunicazione di dati personali ai sensi dell'articolo 3 lettera f della legge federale del 19 giugno 1992[50] sulla protezione dei dati (LPD). L'articolo 165 capoverso 4 OD costituisce la base legale necessaria secondo l'articolo 17 capoverso 1 LPD. Si presuppone, a questo proposito, che il richiedente sia consapevole di aver comunicato dati personali e che abbia così dato il suo consenso. Quindi, la base legale non sarebbe strettamente necessaria (art. 19 cpv. 1 lett. b LPD).

Nonostante la semplificazione della procedura d'autorizzazione attraverso la trasmissione di informazioni alle associazioni di categoria interessate, l'AFD continuerà a comunicare a terzi le domande d'autorizzazione per il traffico di perfezionamento attivo.

50 RS **235.1**